Ministerie van Veiligheid en Justitie

Beleidsdoorlichting
Adequate toegang tot het rechtsbestel, onderdeel gesubsidieerde rechtsbijstand

Datum	24 mei 2016
Status	Definitief

Inhoud

Samenvatting

De onderhavige beleidsdoorlichting omvat artikelonderdeel 32.2 van de V&J-begroting (adequate toegang tot het rechtsbestel), meer specifiek de uitgaven aan het apparaat van de raad voor rechtsbijstand en het Juridisch Loket en de uitgaven aan toevoegingen. Voor een goed begrip van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is het belangrijk om kennis te nemen van het rechtsbestel waarbinnen het stelsel functioneert. Dit bestel wordt in hoofdlijnen geschetst in hoofdstuk 2. Typerende elementen zijn onder andere de onafhankelijke rechtspraak en een effectieve toegang van burgers tot het recht en de rechter. In de loop der tijd is de maatschappelijke oriëntatie op het recht steeds sterker geworden. Relaties worden vaker op juridische wijze vormgegeven en er wordt vaker gekozen voor juridische instrumenten om conflicten op te lossen. Daardoor is ook het belang groter geworden dat iemand die verwikkeld is in een juridisch probleem toegang moet kunnen hebben tot relevante informatie, goede rechtsbijstand en procedures.

Rechtsbijstand is echter kostbaar, zo kostbaar dat een deel van de bevolking de kosten van rechtsbijstand niet op eigen kracht kan betalen. Zonder subsidiëring zou een aanzienlijke scheefgroei ontstaan in de mate waarin burgers gelijke toegang tot het recht hebben. De meerledige doelstelling van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan dan ook als volgt worden omschreven: rechtzoekenden blijven niet verstoken van adequate rechtsbijstand voor een serieus juridisch probleem omdat zij de kosten daarvan niet kunnen betalen, rechtzoekenden hebben adequate toegang tot rechtshulp, er is voldoende aanbod aan adequate rechtsbijstandverleners om in de vraag van rechtzoekenden te voorzien, de dienstverlening van rechtsbijstandsverleners die tot het stelsel zijn toegelaten is van voldoende kwaliteit en mogelijkheden voor rechtzoekenden om hun problemen zelf of met beperkte tussenkomst van een rechtsbijstandverlener op te lossen worden bevorderd.

Sinds de vorige beleidsdoorlichting in 2008 zijn door de Kabinetten Rutte I en II verschillende beleidsmaatregelen onderzocht en geïnitieerd die gericht waren op vergroting van de doelmatigheid en kostenefficiëntie van het stelsel. Het voornemen van staatssecretaris Teeven om het stelsel op diverse onderdelen te vernieuwen en zo de kosten beter beheersbaar te maken is vanwege onvoldoende politiek draagvlak niet gerealiseerd. Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie voor 2015 zijn door de Eerste Kamer enkele moties aangenomen waarin het oplopen van de kosten op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand aan de orde werd gesteld, en werd gevraagd om onderzoek te doen naar de oorzaken van het oplopen van die kosten (motie Scholten). Ook werd de regering verzocht de voorgenomen bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand van € 85 miljoen achterwege te laten en alternatieve financieringsmogelijkheden te zoeken (motie Franken). Deze moties hebben geleid tot het instellen van de commissie Onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (commissie-Wolfsen). Met haar onderzoek heeft de commissie-Wolfsen materieel in een integrale en grondige beleidsanalyse voorzien. Deze beleidsdoorlichting moet daarom gezien worden in het licht van het onderzoek en de rapportage van de commissie-Wolfsen, waaruit in belangrijke mate is geput. Overigens heeft de Nederlandse Orde van Advocaten, kort na het instellen van de commissie-Wolfsen, een eigen onderzoek ingesteld in de vorm van de commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand (commissie-Barkhuysen). Ook dit onderzoek is betrokken bij deze beleidsdoorlichting.

Hoofdstuk 3 beschrijft de aard en samenhang van de binnen het stelsel ingezette instrumenten: online hulpmiddelen die burgers in staat stellen het probleem te diagnosticeren en bijpassende oplossingen aanreiken (de zogenaamde nuldelijnsvoorziening), eerstelijns rechtshulp via het Juridisch Loket, tweedelijns rechtsbijstand op basis van toevoeging en zogeheten ambtshalve rechtsbijstand voor rechtzoekenden die van hun vrijheid zijn beroofd. Voor deze instrumenten worden ook de gebruikscijfers en uitgaven gepresenteerd, voor zover deze bekend zijn. Hier is geen eenduidige trend in te onderscheiden. Het aantal gebruikers van de nuldelijnsvoorziening is sterk gestegen, het aantal klantcontacten van het Juridisch Loket en het aantal afgegeven toevoegingen voor tweedelijnsrechtshulp vertoont een meer stabiel verloop en het aantal ambtshalve toevoegingen vertoont een dalende trend. De kosten van alle instrumenten gezamenlijk laat na een piek in 2012 eveneens een dalende trend zien. Deze daling in het laatste jaar hangt samen met de maatregelen uit de per 1 februari 2015 in werking getreden AMvB, waardoor onder andere de vergoeding aan rechtsbijstandverleners is verlaagd.

Na een overzicht in hoofdstuk 4 van de in de afgelopen jaren uitgevoerde beleidsevaluaties en onderzoeken met als onderwerp de gesubsidieerde rechtsbijstand volgt in de hoofdstukken 5 en 6 een analyse van de doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke beleidsinstrumenten. De algemene conclusie over doelbereiking en doeltreffendheid is dat de overkoepelende doelstelling van het stelsel – een adequaat voorzieningenniveau – in overwegende mate wordt gerealiseerd. Tot op zekere hoogte is dat toe te schrijven aan de gehanteerde instrumenten. Uit het gebruik van zowel eerstelijns rechtshulp (Juridisch Loket) als tweedelijns rechtshulp (de toegevoegde advocaat of mediator) blijkt dat minder draagkrachtige burgers de weg naar het stelsel in toenemende mate weten te vinden. Ook is een groeiend innovatief aanbod aan digitale informatie en zelfhulpvoorzieningen zoals de Rechtwijzer beschikbaar, en wordt daar steeds meer gebruik van gemaakt. Burgers kunnen bij hun oriëntatie op rechtsbijstand met drempels worden geconfronteerd die hen ervan weerhouden van rechtsbijstand gebruik te maken. Deze drempels kunnen onder meer zien op de kosten en op de bereikbaarheid van rechtsbijstand. Uit het beschikbare onderzoek blijkt dat slechts een klein deel van de rechtzoekende burgers dergelijke drempels ondervindt bij het oplossen van een juridisch probleem. Bij de redenen waarom deze kleine groep niet in actie komt blijken de verwachte kosten een beperkte rol te spelen, behalve als het gaat om de inzet van een advocaat. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat sprake is van problematisch niet-gebruik: de rechtzoekende burger kan ook op andere gronden van de inschakeling van rechtshulp hebben afgezien, waaronder de afweging dat het belang van het oplossen van het probleem niet uitstijgt boven de kosten van de procedure als geheel. Niet voor ieder juridisch probleem is de inzet van een advocaat de beste en meest efficiënte oplossing. Ten aanzien van het aanbod aan rechtsbijstandsverleners signaleert geen van de bekende onderzoeken een actueel tekort. De raad voor rechtsbijstand wijst in haar Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand zelfs op de mogelijkheid dat in de toekomst een aanbodoverschot ontstaat. De commissie-Barkhuysen ziet daarentegen juist een risico voor de toekomst doordat de vraag de laatste jaren sneller stijgt dan het aanbod.

Ten aanzien van de wijze waarop de inrichting en het functioneren van het stelsel doelmatig zijn heeft de commissie-Wolfsen extensief onderzoek verricht. In zijn analyse concludeert de commissie dat de doelmatigheid van het stelsel op velerlei vlakken voor verbetering vatbaar is. Het merendeel van de 34 aanbevelingen van de commissie is op verbetering van de doelmatigheid gericht. Ook de commissie-Barkhuysen concludeert dat de doelmatigheid kan worden verbeterd. De indruk dat de doelmatigheid van het stelsel kan worden verbeterd wordt op macroniveau ook gevoed door een internationale vergelijking van de uitgaven aan gesubsidieerde

rechtsbijstand. Daaruit blijkt dat de uitgaven per hoofd van de bevolking in Nederland relatief hoog zijn. Zowel de inrichting van de verschillende rechtsbijstandsstelsels als de juridische en maatschappelijke context waarin zij functioneren verschilt sterk, waardoor het niet mogelijk is om hier harde conclusies uit te trekken. Een door het WODC nog uit te voeren nadere internationale verkenning van de inzet van rechtsbijstandverleners in de eerste lijn en het effect hiervan op de uitgaven, onder meer die per toevoeging, kan helpen om de doelmatigheid van het stelsel te vergroten.

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de beleidsopties waarmee een kostenreductie van 20% kan worden gerealiseerd. Voor het onderdeel 'gesubsidieerde rechtsbijstand' van beleidsartikel 32.2 betreft het een reductie van € 67 miljoen ná invoering van het maatregelenpakket zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het eindrapport van de commissie-Wolfsen. De beleidsopties bieden inzicht in de 'knoppen' waaraan kan worden gedraaid om de kosten van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te verlagen. Deze knoppen zijn een verhoging van de eigen bijdragen van rechtzoekenden, een verlaging van de inkomensnormen, een verlaging van de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners en een beperking van de aanspraken op (onderdelen) van gesubsidieerde rechtsbijstand (uitsluitingen), hetgeen leidt tot beperking van het volume. In hoofdstuk 7 is van elke 'knop' doorberekend welke aanpassingen nodig zijn om de benodigde aanvullende reductie van € 67 miljoen te behalen.

1 Inleiding en afbakening beleidsterrein

1.1 Inleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat tenminste eens per zeven jaren beleidsartikelen van de Rijksbegroting worden onderworpen aan een doorlichting.[1] Daarin staan een vijftal hoofdthema's centraal: de afbakening van het onderwerp van de doorlichting, de motivering van het gevoerde beleid, de daarbij ingezette instrumenten en bijbehorende uitgaven, de op het desbetreffende terrein verrichte evaluatiestudies en, het voornaamste onderdeel: de uitwerking hiervan in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid.

De kern van de beleidsdoorlichting is het geven van een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid. De informatie en conclusies uit de beleidsdoorlichting kunnen aanleiding geven om het onderzochte beleid op één of meer onderdelen aan te scherpen of aan te passen, om zo de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te verhogen en op die manier (nog) betere resultaten te halen bij het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van het beleid.

Elke beleidsdoorlichting wordt afgerond met een beschouwing over maatregelen die getroffen kunnen worden om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen. Nieuw aan de beleidsdoorlichtingen vanaf 2015 is dat ook een verkenning wordt gemaakt van beleidsopties die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein. Daarbij wordt per beleidsoptie aangegeven met welke maatschappelijke effecten dat naar verwachting gepaard gaat en welke neveneffecten er zijn. De beleidsopties worden budgettair onderbouwd.

1.2 Procedure betreffende de borging van de onafhankelijkheid

Omdat een beleidsdoorlichting zo objectief mogelijk moet zijn, is het van belang rekening te houden met het aspect van onafhankelijkheid en dient bij het uitvoeren van een beleidsdoorlichting tenminste één onafhankelijke deskundige te worden betrokken. [1] Voor de onderhavige beleidsdoorlichting is een medewerker van het WODC gevraagd de rol van onafhankelijke deskundige te vervullen. Het WODC heeft door diverse in het verleden uitgevoerde onderzoeken een grote mate van deskundigheid op het gebied van rechtsbijstand opgebouwd.

1.3 Afbakening van het beleidsterrein

Beleidsartikel 32 van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft als titel "Rechtsbijstand en rechtspleging". De algemene doelstelling van dit beleidsartikel is een doeltreffend en doelmatig rechtsbestel. Het artikel is opgebouwd uit drie artikelonderdelen, te weten:

---

[1] Staatscourant 2014 nr. 27142. De onafhankelijke deskundige kan volgens de RPE niet afkomstig zijn uit de kring van departementen, uitgezonderd de medewerkers van inspectiediensten en departementale onderzoeksinstellingen met een onafhankelijke status, waarbij onder andere het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) met name is genoemd.

- Artikelonderdeel 32.1 Apparaatsuitgaven Hoge Raad
- Artikelonderdeel 32.2 Adequate toegang tot het rechtsbestel
- Artikelonderdeel 32.3 Optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel.

De artikelonderdelen 32.1 en 32.3 worden gezamenlijk doorgelicht in de beleidsdoorlichting Rechtspraak. Deze wordt binnenkort afgerond. In de onderhavige beleidsdoorlichting wordt artikelonderdeel 32.2 bezien en wel de elementen die betrekking hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand:
a. Raad voor Rechtsbijstand (verder: rvr). Het betreft hier de financiering voor apparaatsuitgaven van de rvr en het Juridisch Loket, een advies- en doorverwijsinstelling voor eerstelijns rechtshulp. De rvr is belast met de uitvoering van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). De Wrb strekt ertoe de toegang tot het recht voor minder draagkrachtigen te waarborgen.
b. Toevoegingen raad voor rechtsbijstand. De raad voor rechtsbijstand verstrekt toevoegingen aan een advocaat of mediator voor de verlening van rechtsbijstand aan rechtzoekenden met een laag inkomen en vermogen.

De genoemde twee elementen omvatten in de begroting voor 2016 samen ruim 95% van het hele artikelonderdeel, namelijk 440 miljoen van de 466 miljoen euro.[2] Kleinere elementen die verder nog onder dit artikelonderdeel vallen zijn met name het Bureau Financieel Toezicht en bepaalde uitgaven in het kader van de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Deze kleinere elementen staan los van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en blijven in deze beleidsdoorlichting daarom buiten beschouwing.

1.4 Rapportage commissie-Wolfsen

De voorliggende beleidsdoorlichting stond aanvankelijk geagendeerd voor 2015. Op 13 februari 2015 werd echter door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de *Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel* ingesteld (commissie-Wolfsen). De aanleiding voor het instellen van deze commissie vormden de moties van de leden Scholten c.s.[3] en Franken c.s.[4] die bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie voor 2015 door de Eerste Kamer zijn aangenomen. In deze moties werd het oplopen van de kosten op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand aan de orde gesteld, en werd gevraagd om onderzoek te doen naar de oorzaken van het oplopen van die kosten (motie Scholten). Ook werd de regering verzocht de voorgenomen bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand van € 85 achterwege te laten en alternatieve financieringsmogelijkheden te zoeken (motie Franken).

Deze commissie, onder voorzitterschap van mr. A. Wolfsen, kreeg tot taak:

1. onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand, en
2. aanbevelingen te doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van

---

[2] TK vergaderjaar 2015-2016, 34 300 VI, nr. 2, p. 40.
[3] Eerste Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34000 VI, O
[4] Eerste Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34000 VI, M

het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor de minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft.

Daarbij werd de commissie gevraagd aandacht te besteden aan:

a) de kostenstijgingen binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand vanaf 2002 (tot en met 2014);
b) de effecten van de maatregelen uit de per 1 februari 2015 in werking getreden AMvB (verlaging vergoeding rechtsbijstandverleners) die zich richten op het aanbod van rechtsbijstandverleners;
c) methoden om de kosten van rechtsbijstand beter te kunnen beheersen;
d) waarborgen voor de toegang tot het recht voor on- en minvermogenden waar een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in ieder geval in moet voorzien, ook vanuit internationaal perspectief;
e) de effecten die de aanbevelingen van de commissie zullen hebben op de toegang tot het recht voor on- en minvermogenden en een
f) internationale vergelijking van de positie van Nederland als het gaat om kostenstijgingen en uitgaven binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Gelet op de sterke overlap tussen de vragen die aan de commissie werden voorgelegd en de vragen die in de beleidsdoorlichting aan de orde komen, is besloten in afwachting van de bevindingen van de commissie de beleidsdoorlichting aan te houden. De commissie-Wolfsen heeft haar rapport getiteld "Herijking rechtsbijstand; naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand" op 30 november 2015 aan de minister van Veiligheid en Justitie aangeboden, die het dezelfde dag aan de beide kamers van het parlement heeft gezonden.[5] Met haar onderzoek heeft de commissie-Wolfsen materieel in een integrale en grondige beleidsdoorlichting voorzien. Deze beleidsdoorlichting moet daarom gezien worden in het licht van het onderzoek en de rapportage van de commissie-Wolfsen

Overigens heeft de Nederlandse orde van advocaten, kort na het instellen van de commissie-Wolfsen, een eigen onderzoek ingesteld dat is uitgevoerd door de commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand' (commissie-Barkhuysen). Ook dit onderzoek is betrokken bij deze beleidsdoorlichting, waarbij het met het oog op een juiste waardering van de bevindingen en aanbevelingen van deze commissie goed is om op te merken dat deze geheel uit advocaten bestond.

1.5 Afbakening in tijd

Beleidsdoorlichtingen vormen een periodiek herhaalde exercitie. Het is logisch dat ze aansluiten op voorgaande doorlichtingen. Ruim zeven jaar geleden is de eerste beleidsdoorlichting rechtsbijstand uitgevoerd. Het eindrapport is op 24 oktober 2008 aangeboden aan de Tweede Kamer.[6] De beleidsdoorlichting waarvan dit rapport de neerslag is, is de tweede beleidsdoorlichting rechtsbijstand en beslaat de periode vanaf oktober 2008 tot en met 2015. De focus van beide beleidsdoorlichtingen is dezelfde, wat ook voor de hand ligt aangezien de doelstellingen en hoofdlijnen van het beleid sindsdien niet zijn veranderd. Ook veel trends en knelpunten die in 2008 werden beschreven keren terug in de onderhavige beleidsdoorlichting.

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 31 753, nr. 110

[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 753, nr. 1

2 Motivering van het gevoerde beleid

2.1 Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Zoals eerder uitvoerig uiteen is gezet in de vorige beleidsdoorlichting over toegang tot het recht stelt een steeds complexere samenleving hoge eisen aan een goede toegang tot het recht. Daartoe moet in een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden voorzien, zodat minder draagkrachtige burgers in staat zijn hun rechten te effectueren. In deze beleidsdoorlichting wordt artikelonderdeel 32.2 bezien op de elementen genoemd in paragraaf 1.3, te weten de uitgaven aan het apparaat van de raad en het Juridisch Loket en de uitgaven aan toevoegingen.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand staat niet op zich zelf, maar functioneert binnen het rechtsbestel in bredere zin. Voor een goed begrip van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in de volgende paragraaf eerst de bredere context van het rechtsbestel geschetst.

2.1.1 Rechtsbijstand kernwaarde van een rechtsstaat

Nederland is een rechtsstaat. Dat wil zeggen dat de macht wordt gereguleerd door het recht, en dat de burger dankzij het recht wordt beschermd tegen de macht van de overheid. Kenmerkend voor een rechtsstaat is dat willekeur wordt voorkomen en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan alle burgers wordt geboden. In een rechtsstaat heeft het recht een beschermende en een ordenende functie; het zorgt ervoor dat de fundamentele normen en waarden in de samenleving worden beschermd en dat het maatschappelijke verkeer geordend verloopt. Typerende elementen van een rechtsstaat zijn onder andere onafhankelijke rechtspraak en een effectieve toegang van burgers tot het recht en de rechter.

2.1.2 Waarborgen van een toegankelijk stelsel

De sterkere maatschappelijke oriëntatie op het recht vergroot het belang dat iemand die verwikkeld is in een juridisch probleem toegang moet kunnen hebben tot relevante informatie, goede rechtsbijstand en procedures. Rechtsbijstand draagt ertoe bij dat de samenleving zich een relatief complex mechaniek van regelgeving kan permitteren. De burger heeft in veel gevallen een kennisachterstand ten opzichte van zijn wederpartij. Rechtsbijstand bevordert de grootst mogelijke gelijkheid van feitelijk vaak ongelijke partijen in hun positie tegenover elkaar, in een juridisch geschil. Dat geldt in het bijzonder de positie van de burger tegenover de overheid (in het bijzonder, maar uitdrukkelijk niet uitsluitend in strafzaken). Een adequate toegang tot het recht is niet alleen van waarde voor rechtzoekenden, maar dient ook een breder maatschappelijk belang. Een adequate toegang tot het recht is een belangrijk element bij de ontwikkeling van maatschappelijk vertrouwen en van economische dynamiek (de zogenaamde schaduwwerking van het recht).

Meer concreet kan de weg naar de rechter voor betrokkenen de toegang openen naar andere rechten op schaarse goederen en diensten (denk aan behoud van arbeid, huurbescherming, schadevergoeding en sociale uitkeringen). Ten slotte gaat van een adequate toegang een belangrijke preventieve werking uit. Onder de dreiging van een gerechtelijke procedure zal men immers eerder afzien van het plegen van contractbreuk, het onrechtmatig berokkenen van schade aan derden of

het overtreden van de maatschappelijke normen en waarden; en dezelfde dreiging kan partijen eerder tot een minnelijke schikking bewegen nadat een probleem/geschil is ontstaan. In die zin dient het subsidiëren van rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen ook worden begrepen vanuit een externe-effectenmotief. De kloof tussen "recht hebben" en "recht krijgen" is immers zo oud als het recht zelf. Rechtsbijstand is kostbaar. Zo kostbaar dat een deel van de bevolking de kosten van rechtsbijstand niet (volledig) op eigen kracht kan betalen. Zonder subsidiëring zou een aanzienlijke scheefgroei ontstaan in de mate waarin burgers gelijke toegang tot het recht zouden hebben.

2.1.3 Is het beleid nog actueel?

De noodzaak te beschikken over een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is onverminderd groot. Een steeds complexere samenleving stelt hogere eisen aan een effectieve toegang tot het recht en de rechter. De commissie-Wolfsen stelt vast dat er sprake is van een toename van het beroep op het recht als gevolg van een sterkere maatschappelijke oriëntatie op het recht. De commissie-Wolfsen wijst op een proces van juridisering en individualisering dat onze samenleving doormaakt. Juridisering in een bredere perspectief dan alleen toenemende verdichting van wet- en regelgeving. De commissie-Wolfsen (2015) definieert juridisering tevens als een proces waarin het maatschappelijk verkeer tussen mensen in toenemende mate wordt beheerst door wettelijke kaders en juridische regels.

Individuele belangen en collectieve belangen komen steeds meer met elkaar in botsing. Dat leidt tot een verzakelijking van sociale relaties. Deze verzakelijking komt tot uitdrukking in de keuze voor juridische vormgeving van relaties en de keuze voor juridische instrumenten om conflicten op te lossen. Afspraken worden juridisch vastgelegd, soms tot in de kleine details, terwijl ook nakoming van afspraken op een juridische wijze wordt afgedwongen. Individualisering en nieuwe bindingen – verdragen die gericht op versterking van mensenrechten en de rechten van bijzondere groepen (kinderen, minderheden, gehandicapten) geven aanleiding tot steeds weer nieuwe juridische conflictstof. Dat geldt ook voor een afnemende acceptatie van risico's. Risicoaansprakelijkheid heeft zich los gemaakt van de klassieke gedachte van individuele verwijtbaarheid (schuldaansprakelijkheid). Men vindt het redelijker de schade voor rekening te brengen van de collectiviteit dan voor de individuele burger. Dat heeft grote gevolgen. Enerzijds zijn burgers voor een groot deel ontslagen van de verantwoordelijkheid voor ongevallen, ziekte en andere risico's. Anderzijds komt schade meer en meer binnen het bereik van de verantwoordelijkheid van dienstverleners en producenten te liggen. Wat vroeger een ongelukkig verlopen operatie was, is nu een medische beroepsfout die voorkomen had kunnen worden en waarvoor financiële compensatie geclaimd kan worden.[7]

In 2008 werd aan de Regiegroep Programma duurzame en toegankelijke rechtsbijstand, onder voorzitterschap van prof. drs. M.H. Meijerink, gevraagd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te analyseren en de effecten van beleidsalternatieven in relatie tot de maatschappelijke kosten in beeld te brengen. Tevens werd gevraagd aanbevelingen te doen die ertoe leiden dat alle actoren binnen het stelsel optimaal worden geprikkeld om te komen tot een effectieve en doelmatige werkwijze. Aanleiding voor

---

[7] Justitiële Verkenningen. WODC. mei 1996, p.5, en RMO advies nr. 32, 'Toegang tot recht', december 2004, p. 19/20.

de adviesaanvraag vormde de in het Coalitieakkoord van het kabinet Balkende IV opgenomen taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand van € 50 miljoen vanaf 2009 en de daaropvolgende jaren.

In haar advies concludeert de Regiegroep dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand evenwichtig is, in die zin dat recht wordt gedaan aan de verplichting van de overheid zorg te dragen voor een effectieve toegang tot het recht voor degenen die zelf niet in staat zijn om de kosten daarvan te dragen. [8] Tegelijkertijd stelt de Regiegroep vast dat, gelet op het belang van kostenbeheersing en een doelmatige besteding van financiële middelen, het stelsel met een aantal knelpunten kampt. Kort samengevat betreft het de volgende knelpunten:

- Sterk beleidsaccent op de toegang tot de advocaat en de rechter en onvoldoende op een passende oplossing van het probleem van burgers.
- Onvoldoende ketenbenadering (het optimaliseren van werkprocessen met name op het raakvlak tussen twee ketenpartners).
- Meer aandacht nodig voor mediation en proactieve vormen van geschiloplossing.
- Meer aandacht nodig voor positieve en sanctionerende financiële prikkels die een snelle, eenvoudige en duurzame oplossing van een geschil bevorderen.
- Onvoldoende toepassing van informatie en communicatietechnologie.

Deze knelpunten hebben centraal gestaan bij het in de afgelopen jaren gevoerde beleid op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand. In het kader van de invulling van de financiële taakstellingen voorvloeiende uit de coalitieakkoorden van de Kabinetten Rutte I en II zijn daar beleidsmaatregelen gericht op vernieuwing van het stelsel en kostenvermindering aan toegevoegd, waaronder de invoering van een leenstelsel, verlenging van de piketfase, uitsluiting van enkele categorieën zaken en verlaging van het tarief voor bewerkelijke zaken. Wegens onvoldoende politiek draagvlak zijn de meeste van deze beleidsmaatregelen niet gerealiseerd. Bijlage 4 van het rapport-Wolfsen bevat een overzicht van maatregelen die sinds 1994 binnen het stelsel zijn doorgevoerd en bijlage 5 een overzicht van eerdere voorstellen die het om diverse redenen (nog) niet hebben gehaald. Per saldo zijn alleen maatregelen gericht op de hoogte van de eigen bijdrage, de hoogte van de vergoedingen voor de advocatuur en de verhoging van de drempel voor bagatelzaken gerealiseerd.

2.2 Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

2.2.1 Grondwettelijke en verdragsrechtelijke kaders

Hoofdstuk 4 van het rapport van de commissie-Wolfsen bevat een analyse van de rechtsstatelijke eisen die volgen uit de Grondwet, het EVRM en het EU-handvest. Nederland heeft zich vastgelegd om deze rechten te waarborgen. Deze zijn echter niet absoluut. De wetgever heeft een beoordelingsmarge en kan beperkingen aanbrengen op het recht op door de overheid bekostigde rechtsbijstand, mits dat gebeurt met een legitiem doel, de beperkingen proportioneel zijn in het licht van dat doel en de toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand niet in de kern worden aangetast.

---

[8] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nr. 1.

Voor de beoordeling of Nederland voldoet aan rechtsstatelijke normen is uiteindelijk bepalend dat voor een individuele rechtzoekende de toegang tot de rechter gegarandeerd moet zijn. De individuele rechtzoekende vormt de toetssteen, en niet ieder afzonderlijk element van een stelsel. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) toetst niet het stelsel als zodanig, maar kijkt in individuele gevallen naar het recht op een toegankelijke oplossing van het concreet voorliggende juridische probleem.

2.2.2 Nationale aangelegenheid

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet bevorderen dat minder draagkrachtige burgers daadwerkelijk toegang tot het recht en de rechter hebben. Nederland is hiertoe verdragsrechtelijk gehouden. In de Grondwet is expliciet bepaald dat de overheid zorgdraagt voor een effectieve toegang tot de rechter voor minder draagkrachtigen. De toegang tot het recht is een zo elementair beginsel van de rechtsstaat, dat de wetgever de verantwoordelijkheid van een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft toebedeeld aan het Rijk. De (politieke) verantwoordelijkheid voor het stelsel en het doelmatig houden ervan is een nationale aangelegenheid en is gepositioneerd bij de Minister van Veiligheid en Justitie. De (eind)verantwoordelijkheid ligt daarmee op rijksniveau. Een belangrijk argument om de verantwoordelijkheid niet op decentraal niveau te leggen is om de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in het hele land te waarborgen, zonder regionale verschillen.

2.2.3 Operationele doelstellingen

In de beleidsdoorlichting 2008 is de volgende operationele doelstelling van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als geheel geformuleerd:

“Om de toegang tot het rechtsbestel te waarborgen, wordt een adequaat voorzieningenniveau van gesubsidieerde rechtsbijstand in stand gehouden en worden geschillen, die zich beter lenen voor andere vormen van conflictoplossing dan voor een beslissing door de rechter, anders opgelost.”

Tegen de achtergrond van de beleidsdoorlichting 2008, die het rechtsbestel als zodanig tot onderwerp had, kon destijds met deze doelstelling worden volstaan. Omdat in de onderhavige beleidsdoorlichting wordt ingezoomd op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (zie paragraaf 1.3) is een meer concrete operationalisering nodig. Hiervoor kan niet worden geput uit een overkoepelende beleidstheorie, waarin de relatie tussen de instrumenten onderling en de wijze waarop zij worden verondersteld aan de doelstelling bij te dragen is beschreven. De reden hiervoor is dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zich vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw voortdurend heeft ontwikkeld en daarbij ook voortdurend onderwerp van politieke discussie is geweest. Dit laat onverlet dat de belangrijkste operationele doelstellingen van het stelsel kunnen worden gereconstrueerd uit het gevoerde beleid en de inrichtingskeuzes in wet- en regelgeving. Ook de onderwerpen in de jaarlijkse Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand van de raad geven een indicatie van de prestaties waarop het stelsel wordt beoordeeld. Op basis van deze bronnen kunnen de volgende operationele doelstellingen worden herkend. Hierbij zij opgemerkt dat in het vervolg de term ‘rechtzoekende’ wordt gehanteerd voor de burger die behoefte heeft aan rechtsbijstand voor de oplossing van een juridisch probleem, en op grond van zijn beperkte inkomen en vermogen in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

- **Rechtzoekenden blijven niet verstoken van adequate rechtsbijstand voor een serieus juridisch probleem omdat zij de kosten daarvan niet kunnen betalen.**

Deze operationele doelstelling geeft de essentie van het stelsel weer, zoals beschreven in paragraaf 2.1. Dat deze doelstelling onverminderd actueel is komt scherp naar voren in het parlementaire proces rond wijziging van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand tussen 2012 en 2015, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de brief van 12juli 2013 waarin toenmalig Staatssecretaris Teeven zijn beleidsvoornemens ten aanzien van de stelselvernieuwing aan de Tweede Kamer toelichtte.[9]

- **Rechtzoekenden hebben adequate toegang tot rechtshulp.**

Artikel 7 lid 2 van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) schrijft voor dat de raad een afzonderlijke voorziening treft die belast is met de verlening van rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede met het benaderen van de wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation. Het element ‘adequaat’ is in de operationele doelstelling opgenomen naar aanleiding van het debat in 2015 met de Tweede Kamer over de afschaffing van de vrije inloopbalie bij de vestigingen van het Juridisch Loket. Omdat hiermee de toegankelijkheid van de rechtshulp te veel onder druk zou komen te staan, nam de Tweede Kamer op 21 april 2015 een motie aan waarin de regering werd opgeroepen er voor te zorgen dat er hulp verleend zou blijven worden aan de balies van de vestigingen van het Juridisch Loket.

Rechtshulp moet van rechtsbijstand worden onderscheiden. Onder ‘rechtshulp’ wordt verstaan het geven van advies en eenvoudige hulp aan rechtzoekenden, zonder dat de rechtzoekende door de rechtshulpverlener wordt vertegenwoordigd.

- **Er is voldoende aanbod aan adequate rechtsbijstandverleners om in de vraag van rechtzoekenden te voorzien.**

In de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand wordt jaarlijks stil gestaan bij de ontwikkeling van het aantal rechtsbijstandsverleners die tot het stelsel zijn toegelaten in relatie tot de vraag van rechtzoekenden. Bij het formuleren van beleid vormt het effect van maatregelen op het aanbod een belangrijk punt van aandacht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de nota van toelichting bij het Besluit van 1 februari 2015 waarmee het Besluit Vergoedingen Rechtsbijstand 2000 werd gewijzigd.

- **De dienstverlening van rechtsbijstandsverleners die tot het stelsel zijn toegelaten is van voldoende kwaliteit.**

Op grond van artikel 15 sub b Wrb mag de raad voor de inschrijving van rechtsbijstandsverleners eisen stellen aan hun deskundigheid op bepaalde

[9] TK 2013-2014, 31 753, nr. 64.

rechtsgebieden. Van deze bevoegdheid heeft de raad gebruik gemaakt door het stellen van inschrijvingsvoorwaarden. Het systeem van inschrijvingsvoorwaarden wordt voortdurend aangepast en uitgebreid, bijvoorbeeld met het stellen per 1 juli 2013 van deskundigheidseisen op het terrein van jeugdzaken. Voor de korte termijn staan aanscherpingen op het terrein van Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) op de agenda van de raad.

- **Mogelijkheden voor rechtzoekenden om hun problemen zelf of met beperkte tussenkomst van een rechtsbijstandverlener op te lossen worden bevorderd.**

  Initiatieven om burgers de 'tools' te geven hun problemen zelf aan te kunnen pakken, worden belangrijk gevonden. Dit blijkt met name uit de ontwikkeling van de Rechtwijzer door de raad. Ook de invoering van het Besluit 'Diagnose en triage' per 1 juli 2011 had tot doel het probleemoplossend vermogen van rechtzoekenden te bevorderen, door hen te stimuleren gebruik te maken van de hulp van het Juridisch Loket. Een belangrijke veronderstelling bij deze regeling was dat als rechtzoekenden goede voorlichting ontvangen over hun probleem en de mogelijkheden het probleem op te lossen, de kans wordt vergroot dat zij deze oplossing zelf ter hand kunnen nemen.

In hoofdstuk 3 worden de instrumenten beschreven die voor het realiseren van de operationele doelstellingen worden ingezet. Vervolgens zullen de effecten van deze instrumenten in de hoofdstukken 5 en 6 met de doelstellingen worden gecontrasteerd, waarbij zij worden beoordeeld op doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid.

3 Instrumenten en uitgaven

3.1 Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

In de beleidsdoorlichting 2008 is *het handhaven van een financieel beheersbaar stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand* als instrument genoemd. Deze omschrijving van het instrumentarium dient te worden verfijnd om een adequate toetsing aan de operationele doelstellingen mogelijk te maken. Bij het identificeren van de instrumenten is een complicatie dat het stelsel in feite één geheel vormt van verschillende instrumenten, die in de loop der tijd zijn opeengestapeld en niet zelden tot doel hebben ongewenste neveneffecten van andere instrumenten tegen te gaan.[10] Dit roept de vraag op op welk niveau het instrumentarium moet worden beschreven. Gekozen is voor een onderverdeling in vier 'hoofdelementen' die een vast onderdeel uitmaken van de infrastructuur van het stelsel. Deze instrumenten kennen een verschil in intensiteit van de hulpverlening: bij elk volgend instrument is sprake van een urgenter probleem van de rechtzoekende, omdat de zaak complexer is of er grotere (al dan niet financiële) belangen op het spel staan. De opeenvolgende instrumenten 1 tot en met 4 nemen daarom telkens in zwaarte toe.

3.1.1 Instrumenten

De vier instrumenten die in volgorde van oplopende zwaarte in het stelsel van rechtsbijstand worden ingezet zijn:

I. Aanbieden van online hulpmiddelen die burgers in staat stellen het probleem te diagnosticeren en bijpassende oplossingen aanreiken (de zogenaamde nuldelijnsvoorziening). De gedachte is dat digitale middelen het voor een deel van de rechtzoekenden gemakkelijker maken om problemen zelf op te lossen.[11]

II. Eerstelijns rechtshulp via het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket heeft als taak juridische vragen van minder draagkrachtigen burgers direct op te lossen. Dit doen medewerkers van het Loket:
   - I. Door het verhelderen van de vraag, het geven van een advies en informatie gericht op welke wijze de rechtzoekende het probleem zelf kan oplossen;
   - II. Doorverwijzen naar een juridische hulpverlener, zoals een advocaat, mediator of notaris;
   - III. Doorverwijzen naar een niet-juridische instantie indien het een andersoortig probleem blijkt te zijn.

III. Tweedelijns rechtsbijstand op basis van toevoeging. Indien het probleem van de rechtzoekende niet in de eerste lijn kan worden opgelost en de zaak van voldoende belang is kan toevoeging van een advocaat of mediator plaatsvinden. Er zijn verschillende soorten toevoegingen: lichte

---

[10] Zo is op 1 oktober 2013 de zogeheten anticumulatieregeling afgeschaft, die inhield dat rechtzoekenden voor opeenvolgende toevoegingen een lagere eigen bijdrage betaalden (Stb. 2013, 345). Deze regeling was ingevoerd om rechtzoekenden die de pech hadden dat ze in korte tijd meerdere juridische problemen troffen financieel te ontzien; de regeling werd in 2013 echter niet meer passend geacht in het licht van het uitgangspunt dat rechtzoekenden zich eerst op andere oplossingen dan rechtsbijstand van een advocaat zouden moeten oriënteren.

[11] Zie o.a. Susskind 2008, p. 240 en Barendrecht e.a. 2009, p. 83.

adviestoevoegingen (LAT), toevoegingen voor mediation en reguliere toevoegingen. Lichte adviestoevoegingen worden afgegeven als burgers alleen een eenvoudig juridisch advies nodig hebben van een advocaat. Mediation houdt in dat twee partijen zelf een conflict oplossen door onderhandelingen, onder leiding van een onafhankelijke bemiddelaar. Dit wordt vaak toegepast bij echtscheidingen. Bij reguliere toevoegingen gaat het om rechtsbijstand door een advocaat. Een rechtzoekende komt in beginsel voor toevoeging in aanmerking, indien zijn inkomen onder een bepaalde grens ligt en de zaak niet onder de uitsluitingsgronden valt (zie paragraaf 3.1.3). In de meeste gevallen is de rechtzoekende een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd. Met de oplegging hiervan wordt bewerkstelligd dat de rechtzoekende afweegt of hij de rechtsbijstand opportuun acht. Bij deze afweging kan de rechtzoekende de mogelijkheid betrekken aan andere personen of organisaties hulp te vragen. Dit kan immers een voordeel opleveren, indien dan geen of lagere kosten in rekening worden gebracht.
Onderdeel van het instrument vormen de inschrijfvoorwaarden die de raad stelt aan rechtsbijstandsverleners die aan het stelsel willen deelnemen. Deze inschrijfvoorwaarden bevorderen de kwaliteit door middel van het stellen van deskundigheidseisen. [12]

IV. Voor rechtzoekenden die van hun vrijheid zijn beroofd gelden afwijkende regelingen. Het betreft:
   I. Verdachten van strafbare feiten die in bewaring zijn gesteld.
   II. Patiënten die zijn opgenomen in het kader van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.
   III. Asielzoekers en vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld.

In deze situaties wordt voorzien in zogenaamde ambtshalve rechtsbijstand. Evenals bij III is sprake van rechtsbijstandsverlening op basis van een toevoeging, met als kenmerkend verschil dat wegens de kwetsbare positie van de rechtzoekende en de impact van de uitkomst van de procedure van rechtswege in rechtsbijstand wordt voorzien. Er geldt geen inkomens- en vermogenstoets en ook is de rechtzoekende geen eigen bijdrage verschuldigd.

De instrumenten I tot en met III hangen met elkaar samen op een wijze die vaak als trechter wordt voorgesteld. Ze drukken ook een voorkeursroute uit die juridische problemen idealiter binnen het stelsel zouden moeten volgen. Rechtzoekenden worden gestimuleerd zich eerst online te oriënteren op de oplossing van hun juridische probleem. Laat het probleem zich niet oplossen met behulp van de informatie en het advies dat zij online hebben gevonden, dan kunnen zij hun probleem voor een persoonlijk advies voorleggen aan het Juridisch Loket. Mocht daarna een verdergaande vorm van advisering nodig zijn of is het nodig dat de rechtzoekende in rechte wordt vertegenwoordigd, dan kan de rechtzoekende in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand door middel van een toevoeging. Het verbeteren van de samenhang tussen de instrumenten I, II en III is onderwerp van beleid. Met het Besluit ‘diagnose en triage’ dat op 1 juli 2011 in werking is getreden is beoogd de aansluiting de routering van juridische problemen tussen de eerste en tweede lijn te verbeteren, door de rechtzoekende een financiële

[12] Inschrijfvoorwaarden raad voor rechtsbijstand 2016. Te raadplegen via www.rvr.org

prikkel te geven altijd eerst het probleem aan het juridisch loket voor te leggen (zie hierover verder paragraaf 6.1.1.).[13]

In onderstaande tabel is schematisch weergegeven hoe de operationele doelstellingen als beschreven in paragraaf 2.2.3 en de instrumenten die in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden ingezet op elkaar aansluiten.

Tabel 1: instrumenten ingezet ter realisatie van doelstellingen

	Operationele doelstelling	**Ingezet instrument**
paragraaf 5.1.1	Rechtzoekenden blijven niet verstoken van adequate rechtsbijstand voor een serieus juridisch probleem omdat zij de kosten daarvan niet kunnen betalen.	Tweedelijns rechtsbijstand op basis van toevoeging. Verlening van ambtshalve rechtsbijstand aan rechtzoekenden die van hun vrijheid zijn beroofd.
paragraaf 5.1.2	Rechtzoekenden hebben adequate toegang tot rechtshulp.	Eerstelijns rechtshulp via het Juridisch Loket.
paragraaf 5.1.3	Er is voldoende aanbod aan adequate rechtsbijstandverleners om in de vraag van rechtzoekenden te voorzien.	Tweedelijns rechtsbijstand op basis van toevoeging.
paragraaf 5.1.4	De dienstverlening van rechtsbijstandsverleners die tot het stelsel zijn toegelaten is van voldoende kwaliteit.	Tweedelijns rechtsbijstand op basis van toevoeging.
paragraaf 5.1.5	Mogelijkheden voor rechtzoekenden om hun problemen zelf of met beperkte tussenkomst van een rechtsbijstandverlener op te lossen worden bevorderd.	Aanbieden van online hulpmiddelen.

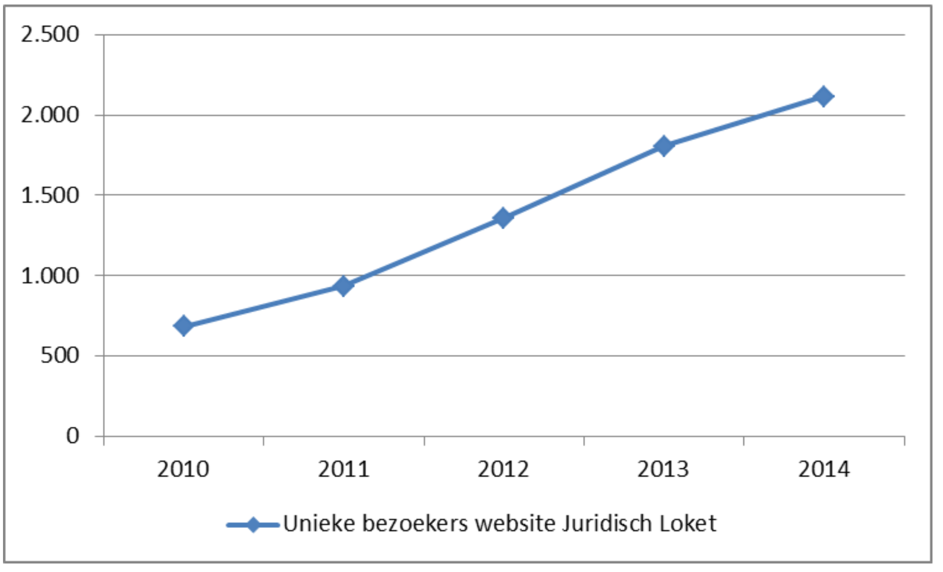
3.1.2 *Het gebruik van de instrumenten*

Rechtzoekenden met een juridisch probleem kunnen wanneer ze op zoek gaan naar informatie, advies, en/of ondersteuning de site Rechtwijzer[14] van de raad en de website van het Juridisch Loket raadplegen.
Deze websites voorzien, gezien de stijgende trend in het gebruik, in toenemende mate in een behoefte. De site van Rechtwijzer 1.0 werd in 2014 door ongeveer

[13] Stb. 2011, 322
[14] Rechtwijzer bestaat uit een aantal applicaties en websites, waaronder www.rechtwijzer.nl, www.echtscheidingsplan.nl, www.ouders-uit-elkaar.nl, www.wijzeruitelkaar.nl, de kinderalimentatierekentool (KART) en de pensioencalculator.

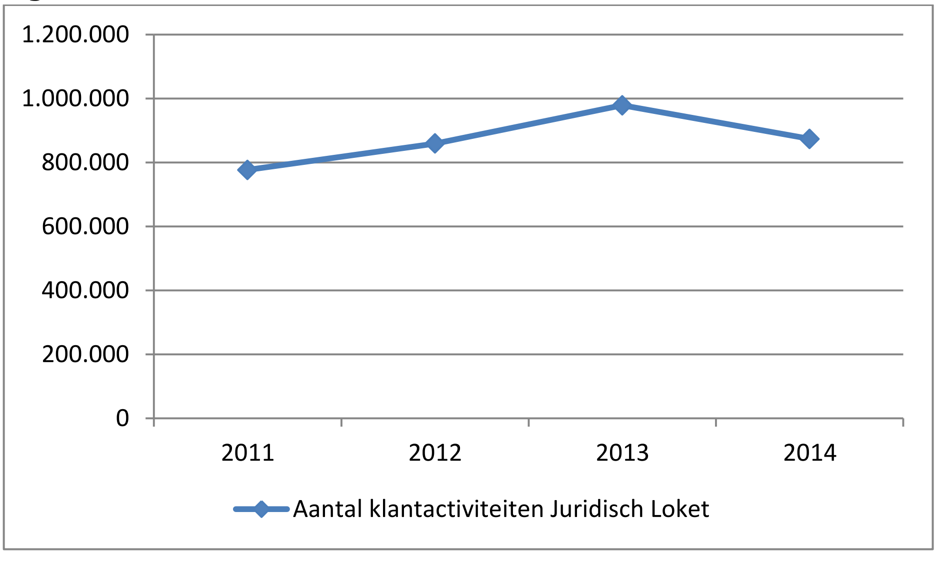
151.000 unieke bezoekers bezocht, bij de site van het Juridisch Loket waren dat er 2,1 miljoen. [15]

Figuur 1: Unieke bezoekers van de website van het Juridisch Loket, in duizendtallen[16]



In de eerste lijn kunnen burgers met juridische problemen bij de 30 vestigingen van het Juridisch Loket terecht voor advies, informatie of een verwijzing naar een andere persoon of instantie. In de volgende figuur is weergegeven de ontwikkeling van het aantal klantactiviteiten bij het Juridisch Loket (zie tabel 9).

Figuur 2: Aantal klantactiviteiten van het Juridisch Loket[17]



[15] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand, p. 31, 34
[16] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 34
[17] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 39. Cijfer 2011 betreft het cijfer van het 2e halfjaar geëxtrapoleerd.

De juridisch medewerkers van het Juridisch Loket kunnen hun klanten verschillende soorten hulp bieden: de 'producten' die voortkomen uit de klantactiviteiten. Het belangrijkste product is het verstrekken van informatie. Als de hulpvraag te ingewikkeld is om via de telefoon, balie, e-mail of een chatsessie af te handelen, nodigt de medewerker de klant uit een afspraak te maken voor het spreekuur. Wanneer tijdens het contact met de rechtzoekende – ongeacht het kanaal waarlangs dit plaatsvindt – duidelijk wordt dat de klant een advocaat, mediator of een geheel andere vorm van hulp nodig heeft voor het oplossen van zijn hulpvraag, wordt hij hiernaar doorverwezen.

Tabel 2: Producten voortkomend uit klantactiviteiten, aantallen en percentages in 2014[18]

	Aantal	Percentage
Verstrekken van informatie	822.243	80
Maken van een afspraak voor het spreekuur	48.492	5
Verwijzing naar advocaat	130.014	13
Verwijzing naar ketenpartner	26.122	3
Verwijzing naar mediator	2.823	<1
	1.029.694	**100**

Het gebruik van tweedelijns rechtshulp op basis van een toevoeging is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 3: Afgegeven toevoegingen tweedelijnsrechtshulp, in aantallen en indexcijfers (2008=100)[19]

Jaar	Aantal regulier (excl. ambtshalve)	Aantal lichte adviestoevoegingen	Aantal mediation	Totaal	Index aantal totaal
2008	295.920	15.294	5.524	316.738	100
2009	313.825	13.792	6.866	334.483	106
2010	314.212	9.884	7.330	331.426	105
2011	299.033	8.311	7.341	314.685	99
2012	335.708	10.578	8.501	354.787	112
2013	347.725	9.990	10.386	368.101	116
2014	339.126	10.190	13.425	362.741	115

[18] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 189
[19] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 195, 196

Het gebruik van ambtshalve rechtsbijstand is opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 4: Afgegeven ambtshalve toevoegingen, in aantallen en indexcijfers (2008=100)[20]

Jaar	Rechtsbijstand voor personen die van hun vrijheid zijn beroofd	
	Ambtshalve	Index
2008	105.792	100
2009	101.110	96
2010	98.544	93
2011	99.322	94
2012	94.906	90
2013	85.020	80
2014	81.707	77

3.1.3 *Begrenzingen*

De zorgplicht van de overheid voor een effectieve toegang tot het recht kent niet alleen zijn begrenzing aan de voorzijde van het stelsel. Ook na afhandeling van de zaak wordt getoetst of de rechtzoekende de zaak niet zelf had kunnen betalen. Indien de rechtzoekende een aanmerkelijk financieel voordeel heeft overgehouden als resultaat van de verleende rechtsbijstand wordt de toevoeging ingetrokken (artikel 34g Wrb). Behalve op financiële gronden wordt ook geen gesubsidieerde rechtsbijstand verleend indien (artikel 12 Wrb):

I. De kansen op succes nihil zijn;
II. Het een strafzaak betreft en het op grond van de overtreden norm aannemelijk is dat in verhouding tot het inkomen een lage boete zal worden opgelegd;
III. De aan de rechtsbijstand verbonden kosten niet in verhouding staan tot het belang van de zaak;
IV. Het een zaak betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de rechtzoekende zelf kan worden overgelaten.

Artikel 12 Wrb heeft betrekking op verlening van elke vorm van rechtsbijstand, dus niet alleen op die door de advocaat. In het laatste geval bepaalt artikel 28 Wrb dat de raad de toevoeging kan weigeren indien de rechtsbijstand al feitelijk is verleend, de zaak waarvoor rechtsbijstand wordt gevraagd al onder het bereik van een andere toevoeging valt dan wel het een probleem betreft dat eenvoudig kan worden afgehandeld.

3.2 Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

In het rapport van de commissie-Wolfsen zijn de uitgaven voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in beeld gebracht. De uitgaven van het Ministerie van Veiligheid en Justitie ten behoeve van het stelsel zijn toegenomen van € 417 miljoen in 2008 naar € 480 mln. in 2012, en daarna gedaald naar € 415 miljoen in 2015.[21]

---

[20] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 196

[21] Artikel onderdeel 32.2 van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (adequate toegang tot het rechtsbestel) bestaat uit meerdere uitgaven. Naast de gesubsidieerde rechtsbijstand, hebben de uitgaven betrekking op onder andere het Register

Deze daling in het laatste jaar hangt samen met de maatregelen uit de per 1 februari 2015 in werking getreden AMvB, waardoor onder andere de vergoeding aan rechtsbijstandverleners is verlaagd.

De commissie-Wolfsen heeft overige uitgaven ten behoeve van het stelsel, zoals kosten van tolk- en vertaalwerkzaamheden, subsidie aan Vluchtelingenwerk Nederland en beheerkosten asiel, buiten beschouwing gelaten. In onderstaande tabellen zijn deze kosten onder "Overige" weergegeven. De totale uitgaven aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie ten behoeve van het stelsel zijn inclusief deze overige uitgaven toegenomen van € 426 miljoen in 2008 naar € 495 miljoen in 2012, en daarna gedaald naar € 433 miljoen in 2015.

Tabel 5: Overzicht gerealiseerde uitgaven in miljoenen euro's

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Online middelen voor zelfhulp (nuldelijnsvoorziening)	*	*	*	*	*	*	*	*
Juridisch Loket	21	22	23	24	24	24	23	24
Toevoegingen (tweedelijnsvoorziening)	235	253	265	264	268	281	249	267
Rechtsbijstand voor personen die van hun vrijheid zijn beroofd	133	138	139	151	158	133	143	101
Uitvoeringslasten raad voor rechtsbijstand	28	31	29	28	30	31	25	24
Overige**	9	8	16	18	15	15	17	18
Totaal uitgaven	**426**	**451**	**473**	**485**	**495**	**484**	**456**	**433**

* De uitgaven aan de nuldelijnsvoorziening zijn gemaakt bij respectievelijk het Juridisch Loket en de Uitvoeringslasten raad voor rechtsbijstand.
** De overige uitgaven hebben betrekking op kosten van tolk- en vertaalwerkzaamheden, subsidie aan Vluchtelingenwerk Nederland en beheerkosten asiel, in het kader van de verlening van rechtsbijstand. Deze zijn door de commissie-Wolfsen buiten beschouwing gelaten.
In onderstaande tabel zijn de uitgaven in percentages uitgedrukt.

Tabel 6: Overzicht gerealiseerde uitgaven in procenten

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Online middelen voor zelfhulp (nuldelijnsvoorziening)	*	*	*	*	*	*	*	**
Juridisch Loket	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Toevoegingen (tweedelijnsvoorziening)	55%	56%	56%	54%	54%	58%	55%	62%
Rechtsbijstand voor personen die van hun vrijheid zijn beroofd	31%	30%	29%	31%	32%	27%	31%	23%
Uitvoeringslasten raad voor rechtsbijstand	6%	7%	6%	6%	6%	6%	5%	6%
Overige	2%	2%	3%	4%	3%	3%	4%	4%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* De uitgaven aan de nuldelijnsvoorziening zijn gemaakt bij respectievelijk het Juridisch Loket en de uitvoeringslasten raad voor rechtsbijstand.

De toevoegingsgebruikers dienen in de meeste gevallen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage te betalen aan de advocaat. De gemiddelde eigen bijdrage van reguliere toevoegingsgebruikers, die een eigen bijdrage verschuldigd waren, was 246 euro in 2014. [22]

beëdigde tolken en vertalers, het Bureau Financieel Toezicht en het wettelijke traject van de schuldsaneringsregeling (Wet schuldsanering natuurlijke personen).

[22] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 73.

Tabel 7: Gemiddelde eigen bijdrage van reguliere toevoegingsgebruikers die een eigen bijdrage verschuldigd waren [23]

Jaar	Gemiddelde eigen bijdrage in euro's	Percentage van de reguliere toevoegingen waarbij eigen bijdrage is berekend*
2008	146	53,2
2009	146	57,5
2010**	144	63,1
2011	153	59,8
2012	151	61,0
2013	163	69,4
2014	246	66,9

* Exclusief mediationtoevoegingen en lichte adviestoevoegingen.

** Dat het gemiddelde in 2009 gelijk blijft en in 2010 lager uitvalt, komt doordat de groep die de laagste eigen bijdrage betaalt, groter is geworden. Het gaat hierbij om cliënten met een straftoevoeging die vóór 1 juli 2009 vrijgesteld waren van het betalen van de laagste eigen bijdrage, maar deze nadien wel verschuldigd zijn.

[23] Overgenomen uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 204

4 Inventarisatie van beleidsevaluaties

4.1 Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De beleidsdoorlichting steunt daarmee op onder andere door het verantwoordelijk departement georganiseerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Een belangrijk onderdeel van het evaluatieonderzoek is het vaststellen van de (maatschappelijke) effecten van het gevoerde beleid. Door de effecten van het gevoerde beleid af te zetten tegen de doelstelling van het beleid kan worden bezien of het doel bereikt is (doelbereiking). Een verder gelegen vraag is of de opgetreden doelbereiking is toe te schrijven aan de ingezette instrumenten (doeltreffendheid) en of hetzelfde resultaat met minder middelen te bereiken is (doelmatigheid).

4.1.1 Overzicht gebruikte evaluaties

Veel onderzoek op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt uitgevoerd door of onder supervisie van het WODC. Binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het WODC een onafhankelijke positie. Daarnaast heeft de raad een eigen onderzoeksprogramma, waaronder de jaarlijkse Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand. Verder worden studies over het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand gepubliceerd door de Algemene Rekenkamer, het CBS, wetenschappelijke instellingen, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad van Europa.

Een belangrijke evaluatie is het rapport van de commissie-Wolfsen (2015). Deze commissie heeft het beleid en de ontwikkelingen in de periode 2002-2014 geanalyseerd en aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van de doelmatigheid van het stelsel. De commissie heeft daarbij mede gebruik gemaakt van het beschikbare onderzoeksmateriaal.[24] Onderstaande tabel bevat een overzicht van het onderzoek dat is gebruikt voor het beantwoorden van de vragen in deze beleidsdoorlichting.

[24] Bijlage 3 van het rapport van de commissie-Wolfsen bevat een overzicht van de geraadpleegde onderzoeken.

Hoofdstuk beleidsdoorlichting	***Onderzoek (titel, jaar)***	***Karakter onderzoek en verantwoordelijke organisatie***
Hoofdstuk 5: Doelbereiking en doeltreffendheid van beleid		
	Herijking rechtsbijstand (2015)	commissie-Wolfsen
	Geschilbeslechtingsdelta (sinds 2004)	Vijfjaarlijkse monitor WODC
	Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (sinds 2006)	Jaarlijkse monitor raad voor rechtsbijstand
	Rechtspleging civiel en bestuur (sinds 2008)	Jaarlijkse monitor van WODC, CBS en Raad voor de Rechtspraak
	Hulp bij juridische problemen, een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars (2012)	WODC
	Commission on the Efficiency of Justice, European Judicial Systems 2014 (gegevens 2012) (sinds 2006)	Tweejaarlijkse monitor 47 lidstaten van de Raad van Europa
	Verantwoordingsonderzoek over het jaar 2013 bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (2013)	Algemene Rekenkamer
	Jaarverslag Juridisch Loket 2014	Juridisch Loket
	Rechtshulp gemist? (2015)	WODC
	Eindrapport commissie 'Duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand (2015)	Nederlandse orde van advocaten
	Online legal advice and conflict support: a Dutch experience (2015)	Universiteit Twente
Hoofdstuk 6: Doelmatigheid van beleid		
	Herijking rechtsbijstand (2015)	commissie-Wolfsen
	Eindrapport commissie	Nederlandse orde van

	‘Duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand (2015)	advocaten
	Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (sinds 2006)	Jaarlijkse monitor raad voor rechtsbijstand
	Evaluatie versterking filter functie Juridisch Loket (2012)	Raad voor rechtsbijstand
	Legal aid in Europe – Nine different ways to guarantee access to justice? (2014)	HiiL
	Verantwoordingsonderzoek over het jaar 2013 bij het ministerie van Veiligheid en Justitie	Algemene Rekenkamer

4.1.2 *Wijze waarop de evaluaties zijn benut*

De effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten wordt in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand doorgaans beoordeeld aan de hand van criteria die primair zien op de doelbereiking. Deze criteria zijn de toegankelijkheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en het aanbod en de kwaliteit van rechtsbijstandsverleners. Wat onder begrippen als *kwaliteit* of *adequate toegang tot het recht* moet worden verstaan is onder invloed van veranderende maatschappelijke opvattingen, jurisprudentie en politiek debat zowel voortdurend aan verandering onderhevig als afhankelijk van het individuele geval. De inkleuring van dergelijke begrippen wordt daarom sterk beïnvloed door de analyses van de professionele partijen die bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken en de bevindingen in onderzoeken op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

In paragraaf 5.1 worden de hiervoor genoemde criteria toegelicht en gecontrasteerd met de bevindingen uit de evaluaties in de vorige paragraaf. Daarbij ligt het zwaartepunt op de doelbereiking. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 stilgestaan bij de doeltreffendheid van de instrumenten die zijn ingezet. In hoofdstuk 6 wordt een overzicht gegeven van de overwegingen ten aanzien van de doelmatigheid die uit de in paragraaf 4.1 genoemde evaluaties kunnen worden gedestilleerd.

4.2 Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren

Zoals in de inleiding (paragraaf 1.4) uiteen is gezet doet zich bij de onderhavige beleidsdoorlichting de bijzondere omstandigheid voor dat deze parallel loopt aan een algehele doorlichting en herziening van het stelsel in de vorm van met name het rapport van de commissie-Wolfsen. Deze onafhankelijke commissie heeft alle aspecten van het stelsel kritisch geëvalueerd en over de hele linie aanbevelingen gedaan op de punten waar doeltreffendheid en/of doelmatigheid naar haar oordeel kunnen worden verbeterd. Daarom kan worden gesteld dat er binnen het stelsel geen beleidsonderdelen zijn die niet recent geëvalueerd zijn.

Wel heeft de commissie-Wolfsen een aantal lacunes aangetroffen in het geheel van de evaluaties die zij bij haar eigen onderzoek had willen betrekken. Zo stelt de commissie dat er ten aanzien van de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van

rechtsbijstandsverleners in het algemeen, en dus ook bij rechtzoekenden, nog te weinig bekend is. Eveneens merkt de commissie op dat niet bekend is welke eigen bijdrage daadwerkelijk door toevoeginggebruikers aan hun rechtsbijstandsverlener wordt betaald.

De constatering dat over de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening aan rechtzoekenden te weinig bekend is, raakt rechtstreeks aan de doelstelling dat de dienstverlening van rechtsbijstandsverleners die tot het stelsel zijn toegelaten van voldoende kwaliteit is. Nader onderzoek naar de juridisch-inhoudelijke kwaliteit is daarom gewenst. In paragraaf 5.1.4., waarin wordt onderzocht in welke mate de ingezette instrumenten doeltreffend zijn voor het waarborgen van de kwaliteit, wordt hier nader op ingegaan. De opmerking dat niet bekend is welke eigen bijdrage daadwerkelijk door de toevoeginggebruiker wordt betaald nodigt niet uit tot vervolgonderzoek in het licht van de aanbeveling van de commissie-Wolfsen om de inning van eigen bijdragen centraal bij de raad te beleggen.

In het Verantwoordingsonderzoek 2013 van de Algemene Rekenkamer is de mogelijkheid geopperd van een internationale vergelijking van de uitgaven per toevoeging te verkennen. Hier is mee gewacht zodat deze verkenning ook gebruikt kan worden om informatie te vergaren die nuttig kan zijn bij de uitwerking van de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen. Deze verkenning zal ingaan op de modaliteiten die de onderzochte landen kennen voor de inzet van rechtsbijstandverleners in de eerste lijn en op de effecten hiervan op de uitgaven, onder meer die per toevoeging.

5 De doelbereiking en doeltreffendheid van het beleid

5.1 Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

In dit hoofdstuk wordt de doelbereiking en doeltreffendheid van de ingezette instrumenten getoetst. Met andere woorden: de vragen of het beleidsdoel is gehaald en zo ja, of dit te danken is aan het instrument dat is ingezet, worden in samenhang per instrument beantwoord. Voorafgaand aan de analyse van elke operationele doelstelling wordt geschetst op welke indicatoren de beoordeling wordt gebaseerd.

5.1.1 Rechtzoekenden blijven niet verstoken van adequate rechtsbijstand voor een serieus juridisch probleem omdat zij de kosten daarvan niet kunnen betalen.

Deze doelstelling bevat een aantal normatieve elementen, die idealiter zouden worden geobjectiveerd. Het betreft 'adequate rechtsbijstand', 'serieus juridisch probleem' en 'de kosten niet kunnen betalen'. Deze normatieve elementen raken echter de kern van het politieke debat over de gesubsidieerde rechtsbijstand, zijn onderdeel van de ontwikkeling van jurisprudentie, en voor hun toepassing in de praktijk sterk afhankelijk van de betreffende casuspositie. Het element 'de kosten niet kunnen betalen' lijkt op het eerste gezicht ondubbelzinnig, maar is deels ook relatief, bijvoorbeeld als de rechtzoekende de kosten in het uiterste geval nog wel zou kunnen opbrengen, maar dit gezien zijn financiële mogelijkheden en de aard van het probleem niet realistisch mag worden geacht. Ook dan kan er evenwel sprake zijn van een *serieus* juridisch probleem.

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of de doelstelling met het instrument 'tweedelijns rechtsbijstand op basis van een toevoeging' is bereikt. Een objectieve indicator die kan worden geanalyseerd is de uitkomst van de afweging die rechtzoekenden maken bij de beslissing al dan niet rechtsbijstand in te schakelen: het gebruik of niet-gebruik van rechtsbijstand. In algemene zin kan worden opgemerkt dat het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging deze eeuw een duidelijk stijgende trend heeft laten zien. Uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014 blijkt dat het aantal afgegeven reguliere toevoegingen (exclusief mediation- en lichte adviestoevoegingen) in de periode van 2000 tot 2013 toenam van circa 293.000 naar bijna 433.000. In 2014 is het aantal toevoegingen licht gedaald naar bijna 421.000. De ontwikkeling van het aantal toevoegingen in de onderzochte periode is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 8: Aantal reguliere toevoegingen (excl. mediation en lat), in aantallen en indexcijfers (2008=100)[25]

Jaar	Toevoegingen (tweedelijnsvoorziening)						Rechtsbijstand voor personen die van hun vrijheid zijn beroofd	
	Civiel	Index	Straf	Index	Asiel	Index	Ambtshalve	Index
2008	224.480	100	52.265	100	19.175	100	105.792	100
2009	234.046	104	54.615	104	25.164	131	101.110	96
2010	234.090	104	50.401	96	29.721	155	98.544	93
2011	219.871	98	50.307	96	28.855	150	99.322	94
2012	247.575	110	63.397	121	24.736	129	94.906	90
2013	253.303	113	73.446	141	20.976	109	85.020	80
2014	233.777	104	77.821	149	27.528	144	81.707	77

[25] Cijfers overgenomen uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 196

Deze kwantitatieve ontwikkeling is echter geen rechtstreeks antwoord op de vraag in hoeverre de eerste operationele doelstelling is behaald. Meer inzicht hierin wordt geboden door de Geschilbeslechtingsdelta 2014 en het onderzoek naar niet-gebruik uit 2015. De belangrijkste bevindingen uit deze onderzoeken worden hieronder weergegeven, met daarbij de opmerking dat niet enkel het gebruik van rechtsbijstand op basis van een toevoeging is onderzocht maar het geheel aan opties voor juridische hulpverlening die rechtzoekenden ter beschikking staan. De bevindingen van de Geschilbeslechtingsdelta en het onderzoek naar niet-gebruik zijn daarom mede gebaseerd op het gegeven dat eerstelijns rechtsbijstand en van overheidswege aangeboden online voorzieningen beschikbaar zijn.

Geschilbeslechtingsdelta 2014
Het onderzoek Geschilbeslechtingsdelta 2014[1] geeft inzicht in de toegankelijkheid van het recht, en is qua reikwijdte dus breder dan alleen de toegankelijkheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Op basis van een representatieve steekproef is voor dit onderzoek bepaald dat 57% van Nederlandse burgers van 18 jaar en ouder tussen medio 2009 en medio 2014 te maken heeft gehad met één of meer (potentieel) juridische problemen. Gemiddeld gaat het om 2,9 problemen per persoon.

Mensen die met juridische problemen worden geconfronteerd gaan hier op verschillende manieren mee om. Uit het onderzoek blijkt dat van de burgers met een probleem een kleine 8% (nog) geen actie heeft ondernomen, 46% hulp heeft gezocht bij een of meer (juridische) instanties, en de overige 47% heeft geen hulp gezocht en het probleem zelf aangepakt.[26] De belangrijkste overwegingen van de 8% die (nog) geen actie heeft ondernomen zijn:

- ‘Het probleem heeft zichzelf opgelost’.
- ‘Heb genoeg van de zaak, het is niet de moeite waard om door te gaan’.
- ‘Er kan niets meer aan worden gedaan, weet niet wat ik nog kan doen’.

Bij de 46% die hulp zoekt blijkt er, evenals bij eerdere edities van de Geschilbeslechtingsdelta, een grote variëteit te zijn aan organisaties waar men een beroep op doet: het grote merendeel maakt gebruik van juridische adviseurs (37%), met name advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars. De overige 9% maakt alleen gebruik van niet-juridische hulp zoals zorgverleners of consumentenorganisaties zoals de Consumentenbond en Vereniging Eigen Huis. Het gebruik van advocaat en rechtsbijstandsverzekeraar is in vergelijking met eerdere metingen iets toegenomen. Deze trends komen overeen met de groei van het aantal toevoegingen voor advocaten in civiele en bestuursrechtelijke zaken en het aantal afgesloten rechtsbijstandverzekeringen over de jaren heen.

Bij 5% van de problemen heeft mediation of bemiddeling plaatsgevonden. In 4% van de problemen is een gerechtelijke procedure gestart (bij de meting in 2009 circa 6%) en bij 11% een buitengerechtelijke procedure (klacht- bezwaar- -huur of geschillencommissies). In 2003 was dit nog 6%. De toename laat zich deels verklaren door de uitbreiding van het aantal geschillencommissies en een uitbreiding van de antwoordmogelijkheden in de vragenlijst.

---

[1] http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/2406-geschilbeslechtingsdelta-2014.aspx

[26] Percentages zijn afgerond en tellen daardoor niet op tot 100%.

Respondenten noemden te hoge kosten maar weinig als reden om geen actie te ondernemen. De kosten spelen wel vaker een rol bij het niet inschakelen van rechtsbijstand, vooral als men zelf een advocaat voor ogen heeft. Per saldo melden weinig respondenten dat er juridische kosten zijn gemaakt: ongeveer 15% van de actieve burgers kreeg hiermee te maken. Ongeveer de helft heeft alles zelf betaald; bij de andere helft zijn de kosten geheel of gedeeltelijk vergoed door instanties (zoals rechtsbijstandverzekeraars, gesubsidieerde rechtsbijstand of de werkgever) of door de andere partij. Vooral burgers die gebruik hebben gemaakt van een advocaat of gerechtelijke procedure maken zowel vaker als hogere juridische kosten dan de rest.

Onderzoek naar niet-gebruik van rechtshulp
Parallel aan de Geschilbeslechtingsdelta heeft het WODC specifiek onderzoek gedaan naar de frequentie en achtergronden van het niet-gebruik van rechtshulp. Dit onderzoek, dat is uitgevoerd naar aanleiding van een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer uit 2013, heeft in 2015 geleid tot publicatie van het rapport "Rechtshulp gemist?". Onderzocht is hoe vaak burgers die de afgelopen vijf jaar een probleem hebben gehad, geen gebruik hebben gemaakt van rechtshulp of van een (buiten-) gerechtelijke procedure. Vervolgens is nagegaan, welke redenen zij daarvoor hadden; en of de resultaten die ze uiteindelijk hebben geboekt significant afwijken van degenen die wel gebruik hebben gemaakt van rechtshulp of een juridische procedure. Specifieke aandacht is daarbij besteed aan Wrb-gerechtigden.

Uit het onderzoek blijkt dat 6% van de ondervraagde burgers die aangaven één of meer juridische problemen te hebben ervaren, passief is gebleven. Om er zicht op te krijgen, of respondenten drempels hebben ervaren om actie te ondernemen, rechtshulp te zoeken of een juridische procedure te starten, is betrokkenen gevraagd waarom ze dit niet hebben gedaan. Te hoge kosten worden niet vaak genoemd door respondenten die geen actie hebben ondernomen (4%) en respondenten die geen procedure zijn gestart (8%), maar spelen wel vaker een rol bij het niet inschakelen van een advocaat: bijna de helft van de respondenten die een advocaat heeft overwogen, maar uiteindelijk niet heeft ingeschakeld, heeft dit gedaan vanwege de kosten. De onderzoekers merken op dat dit nog niet hoeft te betekenen dat hier sprake is van een probleem. Als het om een klein probleem met een gering belang gaat dat kan het besluit om af te zien van een advocaat juist een rationele en goede beslissing zijn. Maar ook als specifiek wordt gekeken naar de onopgeloste problemen die ernstig worden gevonden en waarvan het financieel belang boven de drempelwaarde voor gesubsidieerde rechtsbijstand ligt (€ 250 of € 500), blijkt ongeveer de helft van de respondenten in die categorie af te zien van een advocaat vanwege de kosten. Of hier sprake is van ongewenst niet-gebruik is lastig te zeggen. Het hangt af van de hoogte van de advocaatkosten of de eigen bijdrage die een Wrb-gerechtigde moet betalen en eventuele verdere kosten als men een procedure gaat voeren, zoals griffierechten of klachtengelden. Tevens kunnen de betrokkenen daarnaast andere, niet-financiële, overwegingen hebben gehad om af te zien van een advocaat.

Andere mogelijke institutionele drempels zoals slechte bereikbaarheid of beschikbaarheid van een rechtshulpverlener werden in het onderzoek weinig genoemd. De reden 'kost te veel tijd en moeite' zou kunnen duiden op een te complex rechtsbestel. Deze reden werd door 10 tot 15% van de respondenten genoemd die geen actie heeft ondernomen, van een specifieke rechtshulpverlener heeft afgezien of geen procedure is gestart. Maar ook hier kan gelden dat als er een

gering belang tegenover staat, deze reden niet hoeft te duiden op een nadelige drempel. Verder noemden 5 tot 11% van de niet-gebruikers sociaalpsychologische drempels, zoals 'wist niet hoe dat aan te pakken'. En ook bleek dat aspecten zoals 'het niet willen schaden van de relatie met de andere partij' 6 tot 10% van de respondenten weerhielden van het ondernemen van actie.

Verlening van ambtshalve rechtsbijstand aan rechtzoekenden die van hun vrijheid zijn beroofd
Binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vormt de verlening van ambtshalve toevoegingen een bijzonder onderdeel. Zodra de rechtzoekende rechtens van zijn vrijheid is beroofd komt hij of zij in aanmerking voor kosteloze rechtsbijstand. Mits goed ten uitvoer gelegd kan als een gegeven worden beschouwd dat de doelstelling die met het instrument wordt beoogd, ook daadwerkelijk wordt behaald: rechtzoekenden die zich in deze situatie bevinden blijven niet van adequate rechtshulp verstoken.

Ten aanzien van het systeem van ambtshalve toevoegingen kan worden opgemerkt dat de commissie-Wolfsen de aanbeveling gedaan heeft geen ambtshalve rechtsbijstand toe te kennen aan verdachten tegen wie inbewaringstelling is bevolen, maar van wie de inbewaringstelling vervolgens wordt geschorst. De gedachte hierachter is dat deze verdachten zich op vrije voeten bevinden en daarom in beginsel zelf in hun rechtsbijstand kunnen voorzien, eventueel met gebruikmaking van een reguliere toevoeging voor gesubsidieerde rechtsbijstand (instrument III).

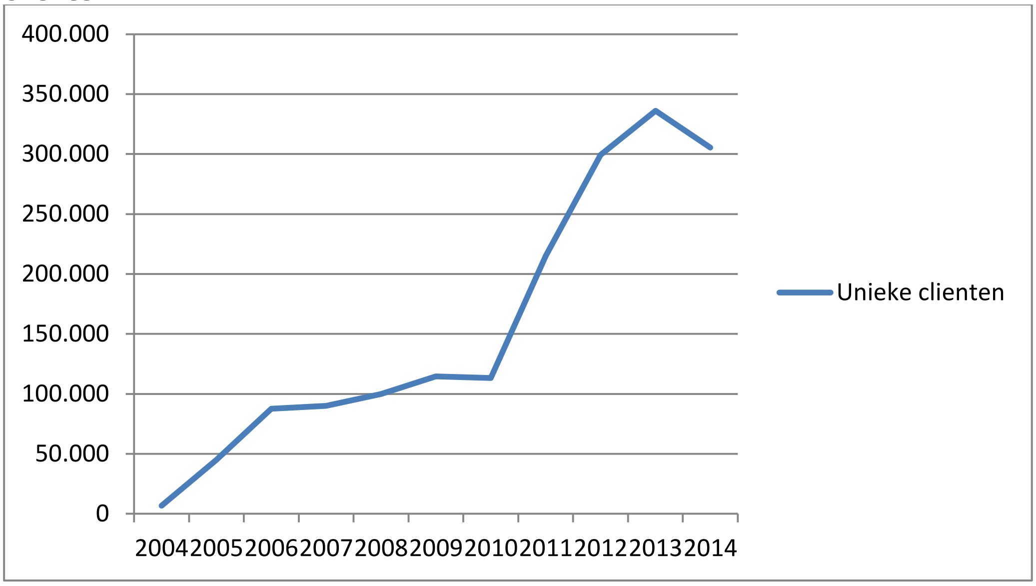
Conclusie
De doelstelling 'rechtzoekenden blijven niet verstoken van adequate rechtsbijstand voor een serieus juridisch probleem omdat zij de kosten daarvan niet kunnen betalen' lijkt in overwegende mate te worden gehaald. Bij het trekken van deze conclusie zijn de bevindingen van het WODC-onderzoek naar niet-gebruik mede gezien tegen de achtergrond van de stijgende trend in het aantal afgegeven toevoegingen die sinds het begin van deze eeuw zichtbaar is geweest. Bij de ambtshalve toevoeging vallen doelstelling en instrument samen, zodat ook daar kan worden gesteld dat de doelstelling is gehaald.

De bevindingen uit zowel de Geschilbeslechtingsdelta als het onderzoek naar niet-gebruik geven geen uitsluitsel over de vraag welk aandeel het instrument 'tweedelijns rechtsbijstand op basis van een toevoeging' heeft geleverd aan het realiseren van de beleidsdoelstelling. Uit het onderzoek naar niet-gebruik kan wel een aanwijzing voor causaliteit worden gehaald, nu het WODC opmerkt dat financiële drempels voor de lagere inkomensgroepen gedeeltelijk worden weggenomen door de gesubsidieerde rechtsbijstand. Aannemelijk is daarom dat zonder gesubsidieerde rechtsbijstand het gebruik van rechtsbijstand door rechtzoekenden kleiner zou zijn geweest. Mogelijkheden om deze causaliteit sterker aan te tonen lijken beperkt. Zo is het niet mogelijk om door middel van een controlegroep na te gaan of en op welke wijze zij van rechtsbijstand gebruik zouden maken indien zij geen aanspraak hadden op gesubsidieerde rechtsbijstand. Rechtzoekenden mogen immers niet ten behoeve van onderzoek in hun rechten worden beknot. Eveneens lijkt het effect van de beschikbaarheid van gesubsidieerde rechtsbijstand – vergeleken met de situatie waarin deze ontbreekt – niet op realistische wijze experimenteel te kunnen worden gesimuleerd.

5.1.2 *Rechtzoekenden hebben adequate toegang tot rechtshulp*

Het aantal rechtzoekenden dat gebruik maakt van de dienstverlening van het Juridisch Loket is sinds zijn oprichting in 2004 sterk gestegen. Bedroeg het aantal geïdentificeerde unieke cliënten van het Juridisch Loket in dat jaar nog 6.770, in 2013 was het aantal geïdentificeerde unieke cliënten toegenomen tot 336.050. In 2014 daalde het aantal cliënten licht tot 305.350. [27] Bij deze cijfers zijn de anonieme cliënten van het Juridisch Loket buiten beschouwing gelaten omdat het aantal unieke anonieme cliënten niet bekend is. De ontwikkeling van het aantal uniek geïdentificeerde cliënten is weergegeven in figuur 3.

Figuur 3: Ontwikkeling unieke cliënten Juridisch Loket, excl. anonieme cliënten[28]



Ook het aantal klantactiviteiten is sinds 2008 gestegen. Dit is weergegeven in tabel 9.

---

[27] Commissie-Wolfsen, p. 70

[28] Overgenomen uit Commissie-Wolfsen, p. 71 (bron: CBS)

Tabel 9: Aantal klantcontacten/klantactiviteiten van het Juridisch Loket[29]

Jaar	Aantal	Index
Klantcontacten*		
2008	655.960	
2009	783.077	
2010	770.374	
2011	772.031	
2011 (tot 1 juli)	383.786	
Klantactiviteiten*		
2011 (vanaf 1 juli)	388.245	
2012	858.914	100
2013	978.267	113
2014	873.233	102

* Door een veranderde registratiewijze zijn de aantallen klantcontacten niet een-op-een vergelijkbaar met de aantallen klantactiviteiten. Tot 1 juli 2011 werden de contacten geregistreerd op basis van vier verschillende kanalen waarlangs de contacten konden verlopen, te weten: 'balie', 'telefoon', 'spreekuur' of 'e-mail'. Na 1 juli 2011 worden klantactiviteiten als volgt geregistreerd: 'balie', 'telefoon 0900', 'spreekuur', 'e-mail', 'chat', 'telefoon overig', 'overleg wederpartij' of 'uitzoekwerk'.

In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat een voorziening voor eerstelijns rechtshulp is getroffen, zodat aan de opdracht van artikel 7 lid 2 Wrb is voldaan. Vervolgens moet worden onderzocht in hoeverre met het instrument 'eerstelijns rechtshulp via het Juridisch Loket' adequate toegang tot rechtshulp wordt geboden. De stijging van het aantal uniek geïdentificeerde cliënten is ter beantwoording van deze vraag niet doorslaggevend; wellicht hadden nog veel meer rechtzoekenden gebruik willen maken van het Juridisch Loket, maar ondervonden zij drempels bij de toegang tot deze hulp.

Uit het politieke debat in 2015 rond de afschaffing van de mogelijkheid zonder afspraak de balie van een vestiging van het Juridisch Loket te bezoeken blijkt dat de toegankelijkheid van rechtshulp belangrijk wordt gevonden. Het toont evenzeer aan dat het op stelselniveau ontbreekt aan heldere indicatoren waaraan een adequate toegang kan worden afgemeten. Het Juridisch Loket doet in zijn jaarverslag 2014 verslag van de ontwikkelingen ten aanzien van haar informatiekanalen, waaronder de kosten van een telefoongesprek en de wachttijden aan de telefoon. Dergelijke criteria zouden in beginsel kunnen worden geoperationaliseerd.

Met een ruimere blik kan worden gekeken in hoeverre rechtzoekenden toegang tot rechtshulp hebben gehad, ongeacht of zij de rechtshulp hebben ontvangen van het Juridisch Loket of van een andere hulpverlener. Uit het WODC-onderzoek naar niet gebruik bleek dat de ondervraagde rechtzoekenden aangaven weinig institutionele drempels, zoals ten aanzien van bereikbaarheid, te hebben ervaren. Ook hier geldt dat deze bevinding niet specifiek ziet op rechtshulpverlening door het Juridisch Loket maar op alle voorzieningen waarover rechtzoekenden konden beschikken.

Of het instrument 'eerstelijns rechtshulp via het Juridisch Loket' doeltreffend is, is niet eenvoudig vast te stellen. Dat komt doordat er sprake is van een zekere overlap met personen en organisaties die vergelijkbare rechtshulp bieden, zoals bijvoorbeeld consumentenorganisaties, de Sociaal Raadslieden en gemeentelijke loketten. Daarom is aannemelijk dat rechtzoekenden ten dele ook zonder het bestaan van het

[29] Overgenomen uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 187

Juridisch Loket adequate toegang tot een vorm van rechtshulp zouden hebben gehad. Het Juridisch Loket is echter nooit gepositioneerd als aanvulling op andere bronnen van rechtshulp, zodat enige overlap vanaf zijn ontstaan voor lief lijkt te zijn genomen. Een kerntaak van het Juridisch Loket is juist te bevorderen dat problemen zo snel mogelijk bij de juiste hulpverleners terecht komen. Onder juiste rechtshulpverlener wordt dan verstaan: de rechtshulpverlener die gezien zijn taak en de aard van het probleem de meest aangewezen organisatie of persoon vormt om rechtshulp of rechtsbijstand te bieden. Deze aanbeveling beoogt de doeltreffendheid van het instrument 'eerstelijns rechtshulp via het Juridisch Loket' te verbeteren. De commissie-Wolfsen komt in haar rapport tot de conclusie dat hier nog winst is te bereiken qua doeltreffendheid door een andere organisatie van de eerstelijns rechtshulp.

Conclusie
Sinds de vorige beleidsdoorlichting in 2008 is het aantal uniek geïdentificeerde cliënten dat gebruik maakt van rechtshulp van het Juridisch Loket sterk toegenomen. Of de toegang tot deze voorziening adequaat is kan niet met zekerheid uit de beschikbare evaluaties worden afgeleid. Meetbare indicatoren hiervoor zijn niet ontwikkeld. Er is sprake van overlap met ander hulpverleningsaanbod, hetgeen uit oogpunt van doelmatigheid een aandachtspunt is (zie ook paragraaf 6.1.3). De commissie-Wolfsen heeft de aanbeveling gedaan de werkwijze in de eerste lijn te verbeteren door het Juridisch Loket en het andere hulpverleningsaanbod beter op elkaar aan te laten sluiten.

5.1.3 Er is voldoende aanbod aan adequate rechtsbijstandverleners om in de vraag van rechtzoekenden te voorzien

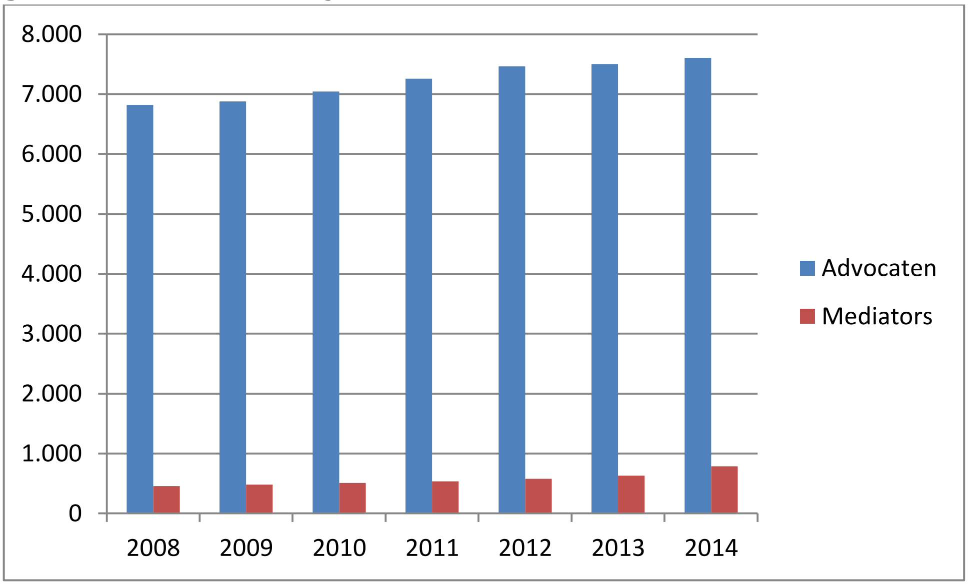
Of het kwantitatieve aanbod van rechtsbijstandsverleners in het stelsel toereikend is, onderzoekt de raad jaarlijks in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand. Daarnaast zijn er in de periode 2008-2014 meerdere studies verschenen waarin de kwantitatieve ontwikkeling van het aanbod is beschreven en van conclusies is voorzien. Hieruit ontstaat het volgende beeld. Het aantal actieve advocaten en mediators binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is in de periode 2008 – 2014 verder toegenomen (zie figuur 1). De raad constateert in zijn Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014 dat de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand in de tweede lijn tot op heden met elkaar in evenwicht zijn (pagina 162). Op basis van de kwantitatieve ontwikkeling is volgens de Monitor niet uit te sluiten dat op termijn geleidelijk zelfs een aanbodoverschot zou kunnen ontstaan. Dit sluit aan bij de eerdere conclusie van het WODC, het CBS en de Raad voor de Rechtspraak in de Monitor Rechtspleging en Civiel (2012) dat er geen zorgen zijn over de continuïteit van de dienstverlening in de nabije toekomst. Zij constateren dat minder jongeren tot het beroep van advocaat toetraden, maar dat dit primair te wijten lijkt aan verminderde vraag, en niet aan tekortschietend aanbod.

De commissie-Wolfsen heeft vastgesteld (paragraaf 3.2.5) dat er – gegeven de hoeveelheid werk in het stelsel – ruim voldoende aanbod van advocaten is. Het beschikbare aanbod kent bovendien een redelijke spreiding wat betreft leeftijd en het aantal jaren praktijkervaring. Dat geldt ook voor de geografische spreiding; er zijn geen witte vlekken of regio's met ontoereikend aanbod, en de spreiding over de verschillende rechtsterreinen. Op basis van het aantal gedeclareerde punten in 2014 was er voor ongeveer 2.700 advocaten fulltime werk in het stelsel. Hierbij geldt wel

dat circa 26% van de bij de raad ingeschreven advocaten tien of minder toevoegingen per jaar behandelen.

De commissie-Barkhuysen ziet wel een risico voor voldoende aanbod van kwalitatief goede rechtsbijstandsverleners. Hiertoe komt de commissie op basis van de vaststelling dat het beroep op het stelsel sterker stijgt dan het aanbod aan rechtsbijstandsverleners. Het aantal rechtsbijstandverleners in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is volgens cijfers van de de commissie in de periode 2005-2014 gestegen met 21% terwijl het aantal toegekende toevoegingen in dezelfde periode is gestegen met 24% en het totale volume aan toegekende forfaitaire punten met 19%. De commissie ziet hierin reden tot zorg, ook omdat volgens de commissie het aanbod vergrijst door de met name de achterblijvende instroom van jonge advocaten. Deze inschatting is dus tegengesteld aan de hiervoor gepresenteerde conclusie van in de meest recente Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand dat vraag en aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand in de tweede lijn tot op heden met elkaar in evenwicht zijn en de verwachting dat er op termijn mogelijk een aanbodoverschot kan ontstaan.

Figuur 4: Aantal actieve advocaten en mediators binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand[30]



Evaluatierapport civiele cassatie
Over de toereikendheid van het aanbod van civiele cassatieadvocaten is een evaluatierapport verschenen, opgesteld door de Nederlandse Orde van Advocaten.[31] De evaluatie focust op de effectiviteit en doelmatigheid van de regels over de vakbekwaamheidseisen. Uit de evaluatie blijkt dat de civiele cassatiebalie de kwaliteit van de cassatieverzoeken heeft bevorderd. De kwaliteitseisen die aan civiele cassatieadvocaten worden gesteld, leiden tot meer waarborg van passende rechtsbijstand aan de rechtzoekende én tot een goede taakvervulling van de Hoge Raad en de rechtsbedeling.

---

[30] Overgenomen uit Commissie-Wolfsen, p. 75 (bron: Rechtspleging Civiel en Bestuur CBS/WODC en Monitor 2014).

[31] Het rapport is te raadplegen op: https://www.advocatenorde.nl/11801/advocaten/evaluatierapport-civiele-cassatie

Er zijn op dit moment binnen de civiele cassatie 95 advocaten actief. Afgezet tegen circa 400 civiele cassatiezaken per jaar zijn dat er op dit moment voldoende. De evaluatie uit zorgen over het aanbod van cassatieadvocaten op het terrein van het personen- en familierecht en BOPZ. Volgens de onderzoekers van de Nederlandse Orde van Advocaten staat de vergoeding niet in verhouding tot de werkzaamheden die de civiele cassatieadvocaat dient te verrichten. Om in de toekomst te waarborgen dat er genoeg civiele cassatieadvocaten zijn, beveelt de evaluatie een zekere versoepeling van de vliegureneis aan.

Conclusie
Geen van de bekende onderzoeken signaleert een actueel tekort in het aanbod van rechtsbijstandsverleners. Er lijkt anno 2016 zelfs eerder sprake te zijn van een overschot in bepaalde specialismen. Alleen twee onderzoeken die zijn uitgevoerd door of in opdracht van de beroepsgroep zelf (het onderzoek van de commissie-Barkhuysen en het onderzoek naar civiele cassatieadvocaten) zien evenwel een risico voor de toekomst.

5.1.4 De dienstverlening van rechtsbijstandsverleners die tot het stelsel zijn toegelaten is van voldoende kwaliteit.

Onderdeel van het instrument 'tweedelijns rechtsbijstand op basis van een toevoeging' zijn de deskundigheidseisen die worden gesteld aan advocaten die deze vorm van rechtsbijstand willen verlenen. De deskundigheidseisen hebben hun beslag gekregen in de inschrijvingsvoorwaarden van de raad.

Met het stellen van deskundigheidseisen is de kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening nog geen gegeven. Er is geen onderzoek gedaan naar het effect van de inschrijvingsvoorwaarden op de verleende kwaliteit in het stelsel. Hiervoor zou nodig zijn dat het begrip 'kwaliteit' wordt geoperationaliseerd, een nulmeting plaatsvindt, en na invoering van de inschrijvingsvoorwaarden op enig terrein wordt bezien of de kwaliteit is verbeterd. Ook is geen onderzoek bekend naar de kwaliteit van rechtsbijstandsverleners in het stelsel in vergelijking met de kwaliteit van rechtsbijstandsverleners die buiten het stelsel rechtsbijstand verlenen op dezelfde terreinen. Daarbij moet worden opgemerkt dat veel terreinen van rechtsbijstandsverlening, zoals bijvoorbeeld op het terrein van sociaal zekerheidsrecht, naar de aard van de zaak alleen maar in het stelsel voorkomen. Een vergelijking van de kwaliteit 'binnen' en 'buiten' het stelsel is dan niet goed mogelijk.

Naar de kwaliteit van advocaten – zowel binnen als buiten het stelsel – is in de onderzochte periode vergelijkend onderzoek verricht. Het WODC heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars (literatuurstudie en secundaire analyses).[32] Dit onderzoek is hoofdzakelijk beschrijvend van aard. Een belangrijk deel bestaat uit literatuuronderzoek naar gesignaleerde problemen, tekortkomingen en waarderingen in de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars.

Het rapport leert dat op voorhand niet altijd sprake is van parallelliteit van belangen van verzekeraar en verzekerde. Aan de ene kant moet de behandelende jurist van de verzekeraar er op toezien dat de rechten van verzekerde worden gewaarborgd,

---

[32] WODC, Hulp bij juridische problemen, 2012.

wat kostenverhogend kan werken, terwijl hij aan de andere kant mede verantwoordelijk is voor de continuïteit en winstgevendheid van het verzekeringsbedrijf. Daartegenover betekent het streven naar rendement dat de verzekeraar er belang bij heeft verzekerden tevreden te stellen door het leveren van goede prestaties op het door de verzekerde gewenste kwaliteitsniveau. Rechtsbijstandsverzekeraars hebben over het algemeen een langdurige relatie met hun verzekerden. Het rapport bevat verder bevindingen van een literatuuronderzoek naar tekortkomingen in de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars.

Het leeuwendeel van de bevindingen heeft betrekking op de advocatuur. Onderzoek naar rechtsbijstandsverzekeringen heeft nauwelijks plaatsgevonden. Verzekeraars geven doorgaans ook weinig inzicht in hun interne bedrijfsvoering. Over de interne klachtbehandeling is weinig bekend. Het beperkte materiaal lijkt vooral betrekking te hebben op incidenten. Dat geldt ook voor de advocatuur. Vaak moet men daarbij vaststellen dat de controlemechanismen hebben gewerkt. De advocaat die na een aantal misslagen van het tableau wordt geschrapt, was duidelijk kwalitatief niet aan de maat, maar het tuchtrecht heeft een heilzame werking gehad. Volgens de onderzoekers is het materiaal onvoldoende stevig om onderbouwde uitspraken te doen over verschillen in kwaliteit van de dienstverlening. Wat betreft het mechanisme ter borging van de kwaliteit concluderen de onderzoekers, dat deze wat betreft de rechtsbijstandsverzekeraars aanmerkelijk minder dwingend zijn dan bij de advocatuur.

De commissie-Wolfsen geeft in haar eindrapport aan dat er over de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstandsverleners in het algemeen, en dus ook in het stelsel, te weinig bekend is. Het ontbreken van een sluitend systeem van kwaliteitsborging wordt door de commissie genoemd als knelpunt in de doeltreffendheid van het kwaliteitssysteem. Tevens geeft zij signalen te hebben ontvangen dat de kwaliteit van juridische bijstand sterk wisselend en in voorkomende situaties zelfs onder de maat is (pagina 136) en voor rechtzoekenden ook niet altijd inzichtelijk. Deze signalen worden in het rapport van de commissie echter niet nader gespecifieerd. De commissie-Barkhuysen wijst op onvoldoende intensief toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van toevoegingszaken. De commissie-Wolfsen doet een aantal aanbevelingen om de kwaliteit te verbeteren. Deze zijn:

- Aanscherping van de inschrijvingsvoorwaarden.
- Invoering van peer review.
- Onafhankelijk periodiek onderzoek naar de kwaliteit van advocaten.
- Invoering van een maximum aan het aantal uren dat jaarlijks door een ingeschreven advocaat kan worden gedeclareerd.

Er vindt op dit moment geen onderzoek plaats naar het effect van de invoering of aanscherping van inschrijvingsvoorwaarden op de kwaliteit van de dienstverlening aan rechtzoekenden. Dergelijk onderzoek is wel gewenst om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin het kwaliteitsbeleid doeltreffend is, zeker tegen de achtergrond van de constatering van de commissie-Wolfsen dat over de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening van rechtsbijstandsverleners te weinig bekend is. Voor een dergelijk onderzoek is nodig dat het begrip ‘kwaliteit’ wordt geoperationaliseerd. Het ligt voor de hand dat in het kader van de aanbevelingen ‘peer review’ en ‘onafhankelijk periodiek kwaliteitsonderzoek’ een zelfde kwaliteitsbegrip wordt gehanteerd. Meer inzicht in de doeltreffendheid van het

kwaliteitsbeleid kan worden verkregen door voorafgaand aan het invoeren of aanscherpen van inschrijvingsvoorwaarden een nulmeting uit te voeren.

Conclusie
Door middel van het instrument 'inschrijvingsvoorwaarden' dat onderdeel is van het toevoegsysteem wordt beleidsmatig ingezet op kwaliteit. Of dit er toe leidt dat in concrete situaties daadwerkelijk 'kwaliteit' wordt verleend laat zich lastig vaststellen. Het vergelijkend WODC-onderzoek naar de kwaliteit van advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars laat zien dat kwaliteit zich moeilijk laat vergelijken als de omstandigheden waaronder diensten worden verleend verschillen, en er verschillende kwaliteitssystemen worden gehanteerd. Zowel de commissie-Wolfsen als de commissie-Barkhuysen hebben tekortkomingen in de kwaliteit van het stelsel geconstateerd. Om de doeltreffendheid vast te stellen van zowel het huidige kwaliteitsbeleid als de verbeteringen die daarin op basis van de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen worden aangebracht is vervolgonderzoek nodig. De verschillende aanbevelingen van de commissie ten aanzien van kwaliteit nodigen uit om bij de opvolging van deze aanbevelingen een uniform kwaliteitsbegrip te hanteren.

5.1.5 Mogelijkheden voor rechtzoekenden om hun problemen zelf op te lossen
Het bezoek van websites met online hulpmiddelen die burgers in staat stellen het probleem te diagnosticeren en bijpassende oplossingen aanreiken, kent een stijgende lijn. Volgens de Monitor 2014, kende de website Rechtwijzer.nl ruim 151.000 bezoekers. Bij de voorgaande meting in 2011, circa 145.000. Uit een evaluatieonderzoek van de Universiteit Twente[33], in 2014 gehouden onder 331 gebruikers van Rechtwijzer, blijkt dat deze gebruikers de site een 7,5 geven als rapportcijfer voor echtscheidingszaken en een 7,3 als rapportcijfer voor consumentengeschillen. De raad merkt in de Monitor op dat er vanuit het buitenland veel belangstelling is voor Rechtwijzer.

Uit de monitor blijkt verder dat in 2014 de website van het Juridisch Loket ongeveer 2,1 miljoen keer werd geraadpleegd. In 2013 betrof het ongeveer 1,8 miljoen raadplegingen. Een verklaring voor de stijging van het aantal bezoekers sinds 2011 ligt mogelijk in het feit dat eind 2010 de vindbaarheid van de website is vergroot middels enkele technische aanpassingen. Daarnaast is het Juridisch Loket sinds 2011 actief op sociale media als Facebook, Twitter en YouTube en wel door het dagelijks posten van berichten, die verwijzen naar informatie op de website.

Zowel Rechtwijzer als de website van het Juridisch Loket blijken in 2014 goed te zijn bezocht. De mate waarin de applicaties transparant en bruikbaar worden gevonden blijkt uit periodiek klanttevredenheidsonderzoek onder toevoegingsgebruikers. De gebruikers van de diverse sites en applicaties vinden daarnaast de door hen bezochte site(s) in de regel voldoende duidelijk.

In het onderzoek van de Universiteit Twente is onderzocht welk effect het gebruik van de Rechtwijzer heeft gehad op de zelfwerkzaamheid van rechtzoekenden. Onder 'zelfwerkzaamheid' werd verstaan de mate waarin rechtzoekenden zich in staat achten bepaalde taken te verrichten of doelen te bereiken. Uit het onderzoek bleek dat bij rechtzoekenden die de Rechtwijzer bij hun echtscheiding geen toename in

---

[33] Bickel, Van Dijk en Giebels, *Online legal advice and conflict support: a Dutch experience*, https://www.utwente.nl/igs/icrisp/news/content/online-legal-advice-and-conflict-support-utwente.pdf

zelfwerkzaamheid meetbaar was. Wel beoordeelden de rechtzoekenden zich zelf als meer zelfwerkzaam, maar dit effect verdween snel nadat het gebruik van de Rechtwijzer was beëindigd,

Conclusie
Gezien de aard van dit instrument, waarbij het doel reeds wordt bereikt doordat rechtzoekenden de website bezoeken en daar informatie aantreffen die bruikbaar is voor hun juridisch probleem, zijn de in deze paragraaf genoemde cijfers direct relevant voor de beoordeling van de doeltreffendheid van het beleid. Onderzoek naar de mate waarin de Rechtwijzer de zelfwerkzaamheid van rechtzoekenden bevordert laat zien dat rechtzoekenden zelf een grote mate aan zelfwerkzaamheid ervaren. Dit verband kon echter niet op andere wijze dan door middel van de opgave van de respondenten zelf worden aangetoond. Voor een compleet beeld van de doeltreffendheid van dit instrument zou ook onderzoek moeten worden gedaan naar het aantal mensen dat op zoek is naar informatie om zelf hun juridisch probleem op te lossen maar dat de websites niet weet te vinden, of dat binnen de websites niet de gewenste informatie weet te vinden. Afgezien van het periodieke klanttevredenheidsonderzoek zijn hier geen gegevens over bekend.

5.2 Conclusie t.a.v. doelbereiking en doeltreffendheid

De algemene conclusie op basis van bovenstaande evaluaties is dat de doelstelling van het stelsel – een adequaat voorzieningenniveau – in overwegende mate wordt gerealiseerd. Het aantal unieke cliënten van de eerstelijns rechtshulp (het Juridisch Loket) is gestegen van 6.770 in 2004 tot 305.350 in 2014 en het aantal afgegeven reguliere toevoegingen voor tweedelijns rechtshulp (exclusief mediation- en lichte adviestoevoegingen) is gestegen 293.000 in 2000 naar bijna 421.000 in 2014. Daaruit blijkt dat burgers die minder draagkrachtig zijn de weg naar het stelsel in toenemende mate weten te vinden. Dat geldt ook voor het groeiend innovatieve aanbod aan digitale informatie en zelfhulpvoorzieningen zoals de Rechtwijzer. Ten aanzien van de doeltreffendheid is de conclusie eveneens dat deze in overwegende mate wordt gerealiseerd. In dit verband kan worden gewezen op de commissies Wolfsen en 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand', die beiden constateren dat het stelsel op hoofdlijnen goed functioneert.

Uit het beschikbare onderzoek blijkt dat slechts een klein deel van de rechtzoekende burgers drempels ondervindt bij het oplossen van een juridisch probleem. Het aantal mensen met een juridisch probleem dat geheel niet in actie komt bedraagt volgens het WODC-onderzoek naar niet-gebruik 6%. Dit percentage is laag, maar niet verwaarloosbaar. Gevraagd naar de redenen waarom deze kleine groep niet in actie komt blijken de verwachte kosten een beperkte rol te spelen, behalve als het gaat om de inzet van een advocaat. In het WODC-onderzoek naar niet-gebruik van rechtshulp wordt opgemerkt dat dit niet hoeft te betekenen dat sprake is van problematisch niet-gebruik: de rechtzoekende burger kan ook op andere gronden van de inschakeling van rechtshulp hebben afgezien, waaronder de afweging dat het belang van het oplossen van het probleem niet uitstijgt boven de kosten van de procedure als geheel.

Daarbij moet worden aangetekend dat niet voor ieder juridisch probleem de inzet van een advocaat de beste en meest efficiënte oplossing is. Uit de Geschilbeslechtingsdelta (2015) blijkt dat in internationaal onderzoek naar toegang tot het recht het accent door de jaren heen is verschoven van de behoefte aan rechtshulp naar de behoefte aan een oplossing voor een juridisch probleem. Die oplossing kan ook door andere (rechts)hulpverleners dan advocaten worden

aangereikt. Door de voortschrijdende digitalisering is het voor burgers ook in toenemende mate mogelijk om zelf informatie te vinden die nodig is voor de oplossing van hun probleem, of zo nodig een hulpverlener te vinden die zij voor hun probleem het meest passend vinden (ibid, 2015). Deze ontwikkeling is ook van invloed op de wijze waarop de doelstelling van het beleid wordt verstaan, die van oorsprong was gericht op het bieden van toegang tot een advocaat.

Ten aanzien van het beschikbare aanbod aan advocaten concludeert de raad in zijn Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014 dat van een aanbodtekort geen sprake is, en dat zelfs niet kan worden uitgesloten dat geleidelijk een aanbodoverschot zou kunnen ontstaan. In gelijke zin hebben het WODC, het CBS en de Raad voor de Rechtspraak in de Monitor Rechtspleging en Civiel in 2012 geconcludeerd dat er geen zorgen zijn over de continuïteit van de dienstverlening in de nabije toekomst. Zij constateren dat minder jongeren tot het beroep van advocaat toetraden, maar dat dit primair te wijten lijkt aan verminderde vraag, en niet aan tekortschietend aanbod. Ook de commissie-Wolfsen heeft recent nog vastgesteld dat gegeven de hoeveelheid werk in het stelsel het aanbod aan advocaten ruim voldoende is. De door de Nederlandse orde van advocaten (Nova) ingestelde commissie-Barkhuysen wijst daarentegen op het risico dat op termijn onvoldoende kwalitatief goede advocaten beschikbaar zijn, en pleit voor maatregelen om het aanbod ook in de toekomst op peil te houden.

Tot slot wijst het beschikbare onderzoek er op dat er onvoldoende zicht is op de kwaliteit van de rechtsbijstandsverleners die in het stelsel actief zijn. De commissie-Wolfsen vermeldt in haar eindrapportage dat het ontbreken van een sluitend systeem van kwaliteitsborging een knelpunt vormt in de doeltreffendheid van het kwaliteitssysteem.

6 Doelmatigheid van het beleid

6.1 Hoe doelmatig is het beleid geweest?

6.1.1 Rechtsvergelijkend onderzoek

Bij het beoordelen van de doelmatigheid kan een vergelijking met andere landen, voor zover die op de relevante punten min of meer vergelijkbaar zijn, een indicatie opleveren van de doelmatigheid van het beleid. Het rapport van The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HIIL), "Legal aid in Europe – Nine different ways to guarantee access to justice?" (2014), vergelijkt de stelsels van rechtsbijstand van negen Europese landen. Naast Nederland zijn dat de omliggende landen België, Frankrijk, Duitsland en Engeland & Wales. Verder werden Schotland, Ierland, Finland en Polen bekeken. Vraagstelling is op welke wijze andere Europese landen de toegang tot het recht voor burgers die de kosten daarvan niet kunnen dragen waarborgen, en welke uitgaven daarmee zijn gemoeid. Tussen de landen blijken grote variaties wat betreft uitgaven en vormgeving van het stelsel te bestaan.

Uitgaven

Per hoofd van de bevolking zijn de uitgaven het hoogst (variërend van € 40 tot € 20) in Engeland, gevolgd door Schotland, Nederland en Ierland. De uitgaven in Nederland bedragen € 29 per hoofd van de bevolking. In Finland € 12, gevolgd door België, Duitsland en Frankrijk, waar de uitgaven variëren van € 7 tot € 5. De uitgaven in Polen bedragen minder dan € 1 per hoofd van de bevolking. Uit periodiek onderzoek van de European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) ontstaat een vergelijkbaar beeld.

Uitvoeringskosten

Opmerkelijk zijn de verschillen in uitvoeringskosten. In België en Frankrijk bedragen de gemiddelde kosten per toevoeging € 30 tot € 32. In Nederland € 55 en Engeland £ 48 (circa € 61). In België en Frankrijk worden de beslissingen over toelating tot het stelsel genomen door de advocatuur. De balie is daar verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. Engeland, Schotland, Ierland en Finland, kennen een orgaan vergelijkbaar met de raad voor rechtsbijstand. In Duitsland en Polen beslist de rechtbank over toelating.

Doelmatigheid of ambitieniveau?

Verschillen in uitgaven kunnen worden verklaard door een voorkeur voor hogere kwaliteit en meer gelijke toegang tot het recht (ofwel een hoog ambitieniveau qua beleidsdoelen), maar ook door inefficiënties, zoals complexe procedures of monopolies die de ontwikkeling van juridische dienstverlening op de markt beperken (ofwel ondoelmatigheid). Over de effecten van systemen van gesubsidieerde rechtsbijstand op minder draagkrachtige burgers, toegang tot het recht en geschillenbeslechting is weinig bekend. Er zijn geen gegevens die een vergelijking tussen landen mogelijk maken met betrekking tot de kwaliteit van de juridische bijstand. Daardoor is het niet mogelijk om vast te stellen in welke mate de hogere uitgaven in Nederland worden veroorzaakt door een hoger ambitieniveau en in welke mate door (een grotere) ondoelmatigheid.

Het HIIL rapport (2014) bevat wel een analyse van recente data over de kwaliteit van civiele, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspleging zoals die wordt

ervaren door de bevolking in de onderzochte landen. Deze gegevens zijn een indicatie dat de kwaliteit van toegang tot het recht het hoogst is in Nederland en Finland, op de voet gevolgd door het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. België en Frankrijk blijven enigszins achter. Polen scoort beter voor strafrecht dan voor civiel recht en presteert toereikend voor het niveau van het nationaal inkomen. Deze analyse geeft dus steun aan, maar is geen bewijs voor, de stelling dat de relatief hoge uitgaven in Nederland in ieder geval deels verband houden met een hoger ambitieniveau.

Versterking filterfunctie Juridisch Loket (evaluatie diagnose en triage)
Op 1 juli 2011 is de maatregel 'diagnose en triage' in werking getreden. Deze maatregel beoogde rechtzoekenden te simuleren bij het oplossen van juridische problemen zo veel mogelijk gebruik te maken van het Juridisch Loket. De verwachting was dat meer rechtsvragen en –problemen in een vroegtijdig stadium kunnen worden afgevangen of via een betere route kunnen worden opgelost, als zij eerst aan het Juridisch Loket worden voorgelegd. Door deze beoogde versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket zouden er in de toekomst minder toevoegingen nodig zijn. Rechtzoekenden worden gestimuleerd eerst langs het Juridisch Loket te gaan door hen een korting van € 53 op de eigen bijdrage te verlenen, indien een toevoeging alsnog noodzakelijk blijkt.

Uit evaluatieonderzoek van de raad (2012) komt naar voren dat niet met zekerheid is vast te stellen in hoeverre het Juridisch Loket zelf meer zaken is gaan afdoen, waardoor het aantal toevoegingen is afgenomen.[34] Het is niet mogelijk om aan te tonen of een probleem dat sinds de inwerkingtreding van de maatregel in de eerste lijn wordt afgehandeld, voorheen een toevoeging zou zijn geworden. Op basis van het aantal afgegeven toevoegingen, gemeten vóór en na de invoering van de maatregel, is niet zichtbaar dat er meer toevoegingen worden uitgefilterd dan voorheen als gevolg van de maatregel. Het Juridisch Loket filtert wel zaken uit die geen toevoeging worden, maar er kan op basis van de beschikbare cijfers niet aangetoond worden dat er sprake is van een versterkte filterfunctie die is toe te schrijven aan de maatregel. Een kostenbesparing kan daarom ook niet worden aangetoond.

6.1.2 Commissie-Wolfsen
De commissie-Wolfsen geeft in haar eindrapport een feitelijke beschrijving van de ontwikkeling van de uitgaven aan het stelsel. Deze ontwikkeling wordt door de commissie niet van een normatieve waardering voorzien. Wel wijst de commissie op de sterke stijging van het toevoegvolume die zich in de onderzochte periode heeft voorgedaan. Ten aanzien van de doelmatigheid van het stelsel concludeert de commissie dat het stelsel met enkele knelpunten kampt die daaraan afbreuk doen:

- De aan rechtzoekenden opgelegde inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt veelvuldig niet geïnd. Dat heeft als gevolg dat het beleid om meer rechtzoekenden te verleiden om zich eerst tot het Juridisch Loket te wenden voordat ze zich bij een advocaat vervoegen feitelijk illusoir is (geworden).
- Het ontbreekt binnen het stelsel aan een goede coördinatie tussen de eerste- en tweedelijns rechtsbijstand. Daardoor is onvoldoende verzekerd dat rechtzoekenden

[34] Het evaluatieonderzoek diagnose en triage is te raadplegen op: http://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/onderzoeken-en-rapportages/toegang-tot-het-recht/rapportage-diagnose-en-triage-v1-2.pdf

in alle gevallen die (rechts-)hulp krijgt die het meest passend is bij hun problemen en die aansluit bij hun werkelijke behoeften.

- Bij zaken waarbij de zogenaamde multiproblematiek of ketenbesluitvorming aan de orde is, ontbreekt veelal actieve coördinatie gericht op het bereiken van een duurzame oplossing. In het huidige systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand worden problemen en juridische geschillen die verwant zijn, veelal gescheiden behandeld. Dit kan leiden tot meerdere toevoegingen per rechtzoekende, terwijl het samenhangende problemen zijn die vermoedelijk meer efficiënt in samenhang kunnen worden aangepakt.
- Onvoldoende samenhang in de aanpak van het probleem doet zich ook voor bij de afwikkeling van echtscheiding. Hier noemt de commissie het huidige 'toernooimodel' de verzakelijking van de samenleving en complexe echtscheidingswetgeving als oorzaak voor meervoudig gebruik van toevoegingen rond een echtscheiding.
- Het stelsel kent een overlapping met private voorzieningen, zoals een rechtsbijstandsverzekering of een ledenorganisatie die in rechtsbijstand voorzien. Daardoor maken rechtzoekenden van het stelsel gebruik die ook andere mogelijkheden hadden om toegang tot het recht te krijgen.
- Bij strafzaken ontbreekt een goede toetsing van de doelmatigheid van de bestede extra uren. Het is voor de raad op dit moment nauwelijks mogelijk om de redelijkheid en noodzakelijkheid van de te besteden of bestede uren inhoudelijk te beoordelen en met gezag uitspraken te doen over bijvoorbeeld de noodzaak om telefoontaps volledig uit te luisteren of over de nut en noodzaak voor het (enkel) aanwezig zijn bij de berechting van medeverdachten. Vermogen dat is opgebouwd in de eigen woning telt niet mee in de inkomens- en vermogenstoets voor beoordeling van de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand.
- De doelmatigheid in de eerste lijn zou kunnen worden vergroot door middel van het sluiten van (bulk)contracten met advocatenkantoren.

6.1.3 Commissie-Barkhuysen

Door de commissie-Barkhuysen[35] is onderzoek verricht naar de oorzaken van kostenstijgingen, gebruikers van het stelsel, procedures waarvoor een beroep op het stelsel wordt gedaan en het vergoedingensysteem. De commissie concludeert dat er geen sprake is van een 'ongebreidelde' kostenstijging in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en dat sinds 2011 de reële uitgaven juist dalen. Deze daling is mede het gevolg van een reële daling van de tarieven van de vergoedingen voor de advocatuur. De uitgaven dalen ondanks een stijging van het aantal toevoegingen in 2012 en 2013. Het aantal toegekende toevoegingen stijgt sterker dan het aanbod aan rechtsbijstandverleners, wat volgens de commissie een duidelijk signaal is dat de gefinancierde rechtsbijstand relatief minder aantrekkelijk is geworden voor de advocatuur. De commissie concludeert verder dat het beroep op gefinancierde rechtsbijstand in sterke mate wordt bepaald door rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en door ontwikkelingen in het overheidsbeleid. In het huidige stelsel wordt hiermee naar het oordeel van de commissie onvoldoende rekening gehouden.

---

[35] Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand', onder voorzitterschap van de prof. mr. T. Barkhuysen, advocaat en hoogleraar staats-en bestuursrecht, is ingesteld door Nederlandse Orde van Advocaten. Het rapport is te raadplegen op: http://rechtsbijstandjuistnu.nl/advocatuur-doet-voorzet-duurzaam-stelsel-gefinancierde-rechtsbijstand/

6.1.4 *Conclusie t.a.v. doelmatigheid*

De doelmatigheid van het stelsel kan in eerste instantie op macroniveau worden beschouwd. Uit een internationale vergelijking van de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand blijkt dat de uitgaven per hoofd van de bevolking in Nederland relatief hoog zijn. Zowel de inrichting van de verschillende rechtsbijstandsstelsels als de juridische en maatschappelijke context waarin zij functioneren verschilt sterk, waardoor het niet mogelijk is om op dit gegeven een oordeel omtrent de doelmatigheid van het Nederlandse stelsel te baseren. Ondanks de beperkte vergelijkbaarheid van de stelsels is het feit dat de uitgaven per hoofd van de bevolking zo'n vier tot vijf keer hoger zijn dan in veel opzichten vergelijkbare landen als Duitsland en Frankrijk een opmerkelijk gegeven dat mogelijk een aanwijzing is dat het Nederlandse stelsel niet maximaal doelmatig is. De door het WODC nog uit te voeren nadere internationale verkenning van de inzet van rechtsbijstandverleners in de eerste lijn en het effect hiervan op de uitgaven, onder meer die per toevoeging, kan helpen om de doelmatigheid van dit instrument te vergroten (zie ook paragraaf 4.2).

Binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument 'maatregel diagnose en triage'. Dit in 2012 door de raad uitgevoerde onderzoek heeft niet aangetoond dat deze maatregel er toe heeft geleid dat juridische problemen vaker dan voorheen door de eerste lijn werden opgelost, in plaats van dat een toevoeging werd aangevraagd.

Ten aanzien van de wijze waarop de inrichting en het functioneren van het stelsel doelmatig zijn heeft de commissie-Wolfsen extensief onderzoek verricht. In zijn analyse concludeert de commissie dat de doelmatigheid van het stelsel op velerlei vlakken voor verbetering vatbaar is. Het merendeel van de 34 aanbevelingen van de commissie is op verbetering van de doelmatigheid gericht. Ook de commissie-Barkhuysen trekt de conclusie dat de doelmatigheid kan worden verbeterd. Uit evaluatie van de maatregel 'diagnose en triage' door de raad voor rechtsbijstand is even wel niet gebleken dat deze specifieke maatregel bijdraagt aan het voorkomen van toevoegingen die ook in de eerste lijn hadden kunnen worden opgelost. De commissie-Wolfsen heeft eveneens van deze bevinding kennis genomen en haar betrokken bij zijn aanbevelingen ten aanzien van de herinrichting van de eerstelijns rechtsbijstand.

7 Verhogen van doelmatigheid en doeltreffendheid en beleidsopties ombuigen met 20%

7.1 Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Op basis van het onderzoek van de commissie-Wolfsen kunnen een aantal maatregelen worden getroffen om de doelmatigheid en doeltreffendheid binnen het stelsel van de rechtsbijstand verder te verhogen. In de kabinetsreactie op het eindrapport van de commissie-Wolfsen worden deze maatregelen aangekondigd:

- Versterking en verbreding van de eerstelijns rechtsbijstand.
- Aanpak van meervoudig gebruik van toevoegingen dat voortkomt uit multiproblematiek.
- Aanscherping van kwaliteitseisen voor tweedelijns rechtsbijstandsverleners en versterking van kwaliteitsinstrumenten.
- Beperking van de maximale vergoeding die een tweedelijns rechtsbijstandsverlener per jaar aan inkomsten uit het stelsel kan ontvangen.
- Instelling van een commissie die op verzoek van de raad voor rechtsbijstand kan adviseren over de redelijkheid en noodzakelijkheid van de aanvraag van extra uren in bewerkelijke zaken door een tweedelijns rechtsbijstandsverlener.
- Invoering van het instrument 'trajecttoevoeging' waarmee samenhangende juridische problemen niet individueel worden toegevoegd, maar onder het bereik van één toevoeging worden gebracht;
- Uitbreiding van de vermogenstoets met vermogen dat besloten ligt in de eigen woning.
- Wijziging van de inkomens- en vermogenstoets bij echtscheiding, door uit te gaan van het gezinsinkomen vóór echtscheiding in plaats van het individuele inkomen en vermogen van de rechtzoekende.
- Versterking van de regiefunctie van de raad voor rechtsbijstand (betere afstemming tussen de eerste en tweede lijn, en betere coördinatie bij massaschade);
- Invoering van een oriëntatietoets bij aanvraag van een toevoeging, teneinde de toetsing van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de aanvraag te versterken.
- Versterking van de afwegingsfunctie van de door rechtzoekenden verschuldigde eigen bijdrage door te bewerkstelligen dat deze niet langer uit de bijzondere bijstand wordt gecompenseerd.
- Onderzoek naar de mogelijkheid in een database gegevens omtrent dekking uit hoofde van een rechtsbijstandsverzekering te registeren, zodat bij aanvraag van gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden nagegaan of de rechtzoekende mogelijk voor rechtsbijstand is verzekerd.

De invoering van deze maatregelen zal met ingang van 2018 naar verwachting leiden tot besparingen die oplopen tot € 37 miljoen in 2021. Hierbij is rekening gehouden met de benodigde implementatie- en investeringskosten. Bij de kwantificering van het verwachte effect kunnen (nog) niet alle maatregelen worden doorgerekend. Dit betreffen zowel maatregelen waarvan verwacht wordt dat zij de uitgaven zullen verlagen als maatregelen die de uitgaven zullen verhogen. Voorts

blijft het een raming. Autonome ontwikkelingen, waaronder de moeilijk voorspelbare gedragseffecten, kunnen de uitkomst doen wijzigen.

De maatregelen zullen naar verwachting bijdragen aan een betere budgettaire beheersing van de overheidsuitgaven aan rechtsbijstand. Ook is de verwachting dat met het maatregelenpakket de rechtzoekende de rechtsbijstand krijgt die het meest passend is bij het voorliggende probleem en/of aansluit bij zijn werkelijke behoefte, de kwaliteit van de rechtsbijstandsverlener is verzekerd en kostenbewust gedrag van rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners wordt gestimuleerd.:

7.2 In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk en welke maatschappelijke effecten gaan daarmee gepaard? De beleidsopties dienen een budgettaire onderbouwing te bevatten.

De RPE schrijft een verkenning voor van beleidsopties waarbij er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein.

In onderstaande tabel is de realisatie 2015 en de raming 2016-2021 van de uitgaven aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van respectievelijk het Jaarverslag 2015 en de VenJ-Begroting 2016 weergegeven.
In de kabinetsreactie op het eindrapport van de commissie-Wolfsen is een maatregelenpakket aangekondigd (zie ook paragraaf 7.1). De verwachting is dat invoering van de maatregelen de rechtsbijstanduitgaven met € 37 miljoen zal verlagen in 2021. Op grond van de begroting 2016 zou het bij een besparing van 20%, ná invoering van het maatregelenpakket, gaan om een reductie van ongeveer € 67 miljoen.

Tabel 10: 20% Budgetreductie, bedragen in miljoenen euro's

	Realisatie	Cf Begroting 2016					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Artikelonderdeel 32.2: rechtsbijstand	433[36]	440	378	372	370	370	370*
Invoering maatregelenpakket o.b.v. kabinetsreactie rapport cie Wolfsen			6	-1	-18	-28	-37
Artikelonderdeel 32.2: rechtsbijstand **na** invoering maatregelenpakket		440	384	371	352	342	333
			0%	-5%	-10%	-15%	-20%
20% budgetreductie				**-19**	**-35**	**-51**	**-67**

* Cijfer 2021 is extrapolatie van cijfer 2020.

Voor de invulling van beleidsopties voor het bedrag van € 67 miljoen worden de onderstaande varianten beschreven.

In de varianten zijn de effecten van de beleidsopties geschetst. Daarbij wordt geen oordeel geveld over de wenselijkheid en is dit ook niet meegewogen in de varianten. Wel wordt ingegaan op de verwachte effecten en neveneffecten.

Vier knoppen

De volgende knoppen zijn beschikbaar om tot lagere uitgaven in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te komen:

i. Verhoging eigen bijdragen rechtzoekenden. Hierin is een aantal varianten mogelijk
ii. Verlaging inkomensnormen
iii. Verlaging vergoedingen rechtsbijstandsverleners
iv. Beperking van aanspraken op (onderdelen) van gesubsidieerde rechtsbijstand (uitsluitingen), hetgeen leidt tot beperking van het volume.

Elke 'knop' is doorberekend voor een reductie van € 67 miljoen. Bij knop iv "Beperking van aanspraken op (onderdelen) van gesubsidieerde rechtsbijstand

[36] Het artikelonderdeel 32.2 van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie bedraagt in 2016 totaal circa € 466 mln. Hiervan bestaat € 440 mln. uit uitgaven aan het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De overige € 26 mln. hebben betrekking op uitgaven voor het Bureau Financieel Toezicht, de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) en uitgaven aan gerechtsdeurwaarders voor toevoegingszaken. In deze tabel zijn alleen de uitgaven voor de gesubsidieerde rechtsbijstand meegenomen.
Ter vergelijking met de in paragraaf 3.2 opgenomen tabel en de daar genoemde bedragen (realisatie 2015: € 415 mln.): door de commissie-Wolfsen zijn de overige uitgaven in het kader van de verlening van rechtsbijstand buiten beschouwing gelaten Dit betreffen de kosten van tolk- en vertaalwerkzaamheden, subsidie aan Vluchtelingenwerk Nederland en beheerkosten asiel), in totaal circa € 18 mln.).

(uitsluitingen)” is dit niet geheel mogelijk. Bij knop iv wordt daarom een combivariant beschreven samen met een verlaging van de vergoedingen aan rechtsbijstandsverleners dat leidt tot een reductie van € 67 miljoen. Andere combivarianten tussen de 4 genoemde knoppen zijn denkbaar, waarbij moet worden aangetekend dat als twee of meerdere ‘knoppen’ naast elkaar worden benut, de effecten daarvan op de reductie kunnen interfereren.

7.2.1 Verhoging eigen bijdragen rechtzoekenden

Een rechtzoekende komt in beginsel in aanmerking voor een toevoeging, indien zijn inkomen onder een bepaalde grens ligt en de zaak niet onder de uitsluitingsgronden valt. In de meeste gevallen betaalt de rechtzoekende een eigen bijdrage. De hoogte van deze eigen bijdrage is gerelateerd aan het fiscaal jaarinkomen, zie onderstaande tabellen.

Tabel 11: Eigen bijdragen en inkomensnormen reguliere toevoeging per 1 januari 2016

Fiscaal jaarinkomen alleenstaande	Eigen bijdrage		Fiscaal jaarinkomen gehuwde, samenwonende of eenoudergezin
	Zonder korting	Met korting*	
t/m € 18.400	€ 196	€ 143	t/m € 25.600
€ 18.401 t/m €19.100	€ 360	€ 307	€ 25.601 t/m € 26.600
€ 19.101 t/m € 20.100	€ 514	€ 461	€ 26.601 t/m € 27.900
€ 20.101 t/m € 22.000	€ 669	€ 616	€ 27.901 t/m € 31.100
€ 22.001 t/m € 26.000	€ 823	€ 770	€ 31.101 t/m € 36.800

* Wanneer het Juridisch Loket een diagnosedocument heeft opgesteld en de raad een toevoeging verleent, ontvangt de rechtzoekende een korting van € 53 op de eigen bijdrage.

Tabel 12: Eigen bijdragen en inkomensnormen scheidings(gerelateerde) toevoeging per 1 januari 2016

Fiscaal jaarinkomen alleenstaande	Eigen bijdrage		Fiscaal jaarinkomen gehuwde, samenwonende of eenoudergezin
	Zonder korting	Met korting	
t/m € 18.400	€ 340	€ 287	t/m € 25.600
€ 18.401 t/m €19.100	€ 412	€ 359	€ 25.601 t/m € 26.600
€ 19.101 t/m € 20.100	€ 566	€ 513	€ 26.601 t/m € 27.900
€ 20.101 t/m € 22.000	€ 720	€ 667	€ 27.901 t/m € 31.100
€ 22.001 t/m € 26.000	€ 849	€ 796	€ 31.101 t/m € 36.800

* Wanneer het Juridisch Loket een diagnosedocument heeft opgesteld en de raad een toevoeging verleent, ontvangt de rechtzoekende een korting van € 53 op de eigen bijdrage.

Tabel 13: Eigen bijdragen en inkomensnormen mediationtoevoeging per 1 januari 2016

Fiscaal jaarinkomen alleenstaande	Eigen bijdrage		Fiscaal jaarinkomen gehuwde, samenwonende of eenoudergezin
	Tot 4 uur	4 uur of meer, een surplus van	
t/m € 18.400	€ 53	€ 53	t/m € 25.600
€ 18.401 t/m € 26.000	€ 105	€ 105*	€ 25.601 t/m € 36.800

* Wanneer eerder al € 53 aan eigen bijdrage is betaald aan de mediator, is in dit geval nog € 52 verschuldigd.

Tabel 14: Eigen bijdragen en inkomensnormen lichte adviestoevoeging per 1 januari 2016

Fiscaal jaarinkomen alleenstaande	Eigen bijdrage	Fiscaal jaarinkomen gehuwde, samenwonende of eenoudergezin
t/m € 19.100	€ 77	t/m € 26.600
€ 19.101 t/m € 26.000	€ 129	€ 26.601 t/m € 36.800

Tabel 15: Eigen bijdragen en inkomensnormen scheidings(gerelateerde) lichte adviestoevoeging per 1 januari 2016

Fiscaal jaarinkomen alleenstaande	Eigen bijdrage	Fiscaal jaarinkomen gehuwde, samenwonende of eenoudergezin
t/m € 19.100	€ 108	t/m € 26.600
€ 19.101 t/m € 26.000	€ 142	€ 26.601 t/m € 36.800

Een verhoging van de eigen bijdragen van de rechtzoekende zorgt zowel voor lagere kosten per toevoeging als voor mogelijk een vraaguitval. Een hogere eigen bijdrage kan ertoe leiden dat de rechtszoekende scherper afweegt of hij rechtsbijstand opportuun acht. Uit onderzoek blijkt echter ook dat de prijsgevoeligheid gering is. Rechtzoekenden met serieuze problemen (ontslag, inkomen, echtscheiding e.d.) laten zich door de hoogte van de eigen bijdragen namelijk niet afhouden van het inroepen van rechtsbijstand.[37] De maatregel heeft geen effect voor ambtshalve straftoevoegingen, asielzaken en rechtsbijstand aan slachtoffers, of hun nabestaanden, van geweldsmisdrijven. In deze zaken wordt immers geen eigen bijdrage opgelegd. [38]

Er zijn circa 281.000 toevoegingen[39] waarbij een eigen bijdrage wordt opgelegd. Iedere verhoging met € 10 op de huidige eigen bijdragen levert een besparing op van circa € 2,8 miljoen. Indien door de verhoging ook vraaguitval gaat optreden is de besparing hoger. Aannemelijk is dat bij een substantiële verhoging van de eigen bijdrage vraaguitval zal optreden bij zaken waar burgers er voor kunnen kiezen van rechtsbijstand af te zien (advieszaken, consumentenproblemen e.d.). Het is lastig te voorspellen tot hoeveel vraaguitval dit zal leiden.

Om een besparing van enige omvang te behalen is een substantiële verhoging nodig (voor een besparing van € 10 miljoen is een verhoging van gemiddeld circa € 36 nodig). Voor een besparing van circa € 67 miljoen zal de gemiddelde eigen bijdrage met € 239 moeten worden verhoogd. De eigen bijdragen voor de hoogste inkomstencategorie is in veel gevallen nagenoeg kostendekkend. Dat betekent dat de verhoging van de eigen bijdrage met name opgebracht zal moeten worden door rechtzoekenden die zijn ingeschaald in de laagste inkomenscategorie. Dit kan knellen omdat circa 87% van de rechtzoekenden in de laagste inkomstencategorie

[37] Het Sociaal en Cultureel Planbureau maakt in het rapport: “Advocaat met korting” melding van een prijseffect bij adviesbijstand, maar niet bij procesbijstand (– 0,16). SCP 2005.
[38] Artikel 6, derde lid onder c, EVRM en artikel 44, vierde lid, van de Wet op de rechtsbijstand.
[39] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 72

valt.[40] Door een verhoging van de eigen bijdrage kan er in de huidige situatie een verplaatsing van kosten naar de bijzondere bijstand plaatsvinden. Ook zal de toegang tot het recht mogelijk onder druk komen te staan.

Bij de verhoging van de eigen bijdrage kan ook voor een variant worden gekozen waarbij er sprake is van een plafondfinanciering voor het deel van het budget voor toevoegingen. Dat betekent dat bij overschrijding van het beschikbare budget voor de rechtsbijstand op de begroting van VenJ de eigen bijdrage van de rechtzoekende wordt verhoogd. Hierdoor wordt het deel dat de advocaat van de overheid ontvangt (namelijk na aftrek van de eigen bijdrage van de rechtzoekende) kleiner (en het deel dat de advocaat ontvangt via de eigen bijdrage groter). Deze variant levert per definitie op wat overschreden wordt op het inkomensafhankelijke deel van het budget. Bijvoorbeeld wanneer er in het betreffende jaar een overschrijding is van het beschikbare budget voor rechtsbijstandstoevoegingen op de VenJ-begroting van € 15 miljoen, dan wordt in het volgende jaar de eigen bijdrage gemiddeld circa € 53 hoger. Hiermee wordt dan het tekort van het jaar daarvoor gecompenseerd.

In deze variant betaalt de rechtzoekende voor een overschrijding van het budget van het jaar daarvoor. Als het ware betaalt degene die gebruik maakt van de toevoeging dus niet, maar burgers die een jaar later een toevoeging nodig hebben. Het gevolg is daarnaast dat de gesubsidieerde rechtsbijstand hiermee onderdeel wordt van de jaarlijkse inkomenspolitieke discussie over koopkrachtplaatjes.

Tot slot kan bij de verhoging van de eigen bijdrage gekozen worden voor een variant waarin de rechtzoekende een eigen bijdrage betaalt die even hoog is als de vergoeding die de raad voor rechtsbijstand aan de advocaat uitkeert. Indien de rechtzoekende deze eigen bijdrage niet direct geheel kan voldoen, zou een afbetalingsregeling overeen kunnen worden gekomen. Als gevolg van de geringe aflossingscapaciteit van een groot deel van de rechtsbijstandsgebruikers kunnen de uitvoeringskosten van een afbetalingsregeling hoog zijn.

7.2.2 *Verlaging inkomensnormen*

In de tabellen bij paragraaf 7.2.1 zijn de huidige inkomstennormen voor alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens weergegeven. Er kan voor gekozen worden de inkomensnormen zo te verlagen, dat alleen de rechtzoekenden in de laagste inkomenscategorie nog recht hebben op een toevoeging. Ongeveer 87% van de toevoegingsgebruikers valt in de laagste inkomenscategorie. Door deze aanpassing, komt de inkomensgrens voor alleenstaanden op € 18.400, voor meerpersoonshuishoudens op € 25.600. Hiermee zouden de andere inkomenscategorieën geen recht meer hebben op een toevoeging. Dit zou leiden tot een besparing van circa € 14 miljoen.
Om tot een besparing van in totaal € 67 miljoen te komen, zouden de inkomensnormen ook voor de laagste inkomenscategorie moeten worden verlaagd. Voor alleenstaanden zou de inkomensgrens dan op circa € 10.500 moeten worden gesteld en voor meerpersoonshuishoudens op circa € 18.000. Dit zou een extra besparing genereren van € 53 miljoen.

Een verlaging van de inkomensnormen heeft tot gevolg dat een grote groep rechtzoekenden van rechtsbijstand af moet zien en op een andere wijze haar juridische problemen moet zien op te lossen. Door een verlaging van de

[40] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand, p. 73

inkomensnormen kan er ook een verplaatsing van kosten naar de bijzondere bijstand plaatsvinden.

7.2.3 Verlaging vergoedingen rechtsbijstandverleners

Om tot een besparing te komen van de uitgaven in het stelsel van de rechtsbijstand, is een verlaging van de vergoedingen aan de rechtsbijstandverleners mogelijk. Jaarlijks worden circa 3 miljoen puntenvergoedingendoor de raad voor rechtsbijstand toegekend (huidig tarief € 105,61 per punt. De vergoedingen zijn recent verlaagd, meest recent per 1 februari 2015 met € 0,35 per punt). Vuistregel is dat elke verlaging met € 1 een besparing oplevert van circa € 3 miljoen. Om € 67 miljoen te besparen zou de puntvergoeding met € 22,33 moeten worden verlaagd. Ten opzichte van de huidige puntvergoeding zou dat resulteren in een puntvergoeding van € 83,28.
De commissie-Wolfsen heeft vastgesteld dat er – gegeven de hoeveelheid werk in het stelsel – ruim voldoende aanbod van advocaten is. Mogelijk dat een dergelijke substantiële verlaging van de vergoeding aan advocaten een negatief effect heeft op het aanbod en kwaliteit van advocaten, wat gevolgen kan hebben op de toegankelijkheid van het recht.

7.2.4 Beperking van aanspraken op (onderdelen) van gesubsidieerde rechtsbijstand

In de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014 zijn de uitgaven voor vaststellingen per rechtsgebied in 2014 weergegeven, zie de volgende tabel.

Tabel 16: Uitgaven voor vaststellingen (in euro) per rechtsgebied op basis van het aantal vaststellingen in 2014*[41]

Rechtsgebied	Aantal	Totale uitgaven (x 1.000)	EXU[42]-uitgaven (x 1.000)	Totale uitgaven incl. EXU (x 1.000)	Percentage van de totale uitgaven
Straf (verdachten)	88.854	83.262	38.643	121.905	34
Personen en familie	66.571	51.724	1.694	53.418	15
Asielrecht	25.997	25.999	193	26.192	7
Verbintenissenrecht	24.494	21.423	1.431	22.854	6
Sociale voorzieningen	25.509	18.654	21	18.675	5
Personen- & familie overig	22.752	18.516	113	18.629	5
Vreemdelingenrecht	21.423	17.812	85	17.896	5
Straf (overig)	21.160	13.902	1.297	15.200	4
Bopz	24.273	13.415		13.415	4
Arbeids/ontslagrecht	12.104	9.357	156	9.513	3
Bestuursrecht	11.799	9.185	64	9.249	3
Huur/verhuur	10.274	8.393	102	8.495	2
Sociale verzekeringen	10.893	8.039	17	8.056	2
Schuldsanering	4.387	5.251	2	5.253	1
Vreemdelingenbewaring	7.738	3.601	8	3.609	1
Restgroep privaat	3.497	2.620	42	2.662	1
Erfrecht	947	916	46	961	<1
Fiscaal recht	903	678	11	689	<1
Faillissement	703	672	9	682	<1
Wonen	656	505		505	<1

[41] Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand 2014, p. 238.
[42] "EXU" staat voor extra uren die door de raad voor rechtsbijstand wegens bewerkelijkheid van de zaak kunnen worden toegekend bovenop de forfaitaire vergoeding.

Goederenrecht	406	388	19	406	<1
Ambtenarenrecht	393	355	6	361	<1
Milieurecht	267	248	4	253	<1
Wet tijdelijk huisverbod	231	88		88	<1
Overig**	5	4		4	<1
Totaal reguliere toevoegingen***	**386.236**	**315.007**	**43.962**	**358.969**	**100**
Totaal mediation toevoegingen	**11.628**	**6.363**	**12**	**6.375**	**100**
Totaal lichte adviestoevoegingen	**9.956**	**1.926**	**-**	**1.926**	**100**

* De gegevens in deze tabel zijn ontleend aan gegevensbestanden uit het GRAS-systeem van de raad voor rechtsbijstand. Het betreft vastgestelde toevoegingen (inclusief btw), reiskosten, kosten voor eventuele opvolging en administratieve kosten (exclusief eigen bijdrage en eventuele proceskosten).
** De categorie 'Overig' is opgebouwd uit onbekende zaaksoorten, oude codes en niet-ingevulde codes.
*** Door afronding lijkt het totaal niet altijd overeen te komen met de som van de deeltotalen.

Om tot lagere uitgaven in het stelsel van de rechtsbijstand te komen, kunnen bepaalde rechtsgebieden worden uitgesloten van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit leidt tot beperking van het volume. Afhankelijk van uit te sluiten rechtsgebieden, kan op basis van bovenstaande tabel grof worden afgeleid welke besparing dat zou kunnen opleveren.

In het Engelse stelsel is een aantal rechtsterreinen van gesubsidieerde rechtsbijstand uitgesloten. Het betreft onder andere:

- Echtscheidingen en voogdijzaken, tenzij er aanwijzingen zijn van huiselijk geweld of kindermisbruik.
- Letselschadezaken en zaken betreffende medische nalatigheid, met uitzondering van zaken over baby's.
- Betalingsproblemen en huurgeschillen, tenzij het risico bestaat dat iemand daardoor dakloos zal worden.
- Arbeidsgeschillen, met uitzondering van zaken betreffende de gelijke behandeling of mensenhandel.
- Verblijfsrechtelijke zaken, met uitzondering van zaken waarbij de betrokkene in vreemdelingenbewaring is gesteld.
- Klachten van gedetineerden aangaande de bejegening.
- Geschillen betreffende sociale uitkeringen, met uitzondering van hoger beroep;
- De meeste geschillen betreffende onderwijs en opleidingen.

Belangrijke voorwaarden voor het uitsluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand van (delen) van rechtsterreinen is dat er voor de burger alternatieven beschikbaar zijn om een adequate oplossing van het voorliggende geschil te realiseren.

Uitsluiting van rechtsgebieden kan tot gunstiger marktcondities leiden voor niet-'advocatuurlijke' ondernemers die juridische bijstand en advies aanbieden. Een aandachtspunt daarbij is dat – in tegenstelling tot de advocatuur – deze vorm van juridische dienstverlening niet is gereguleerd en de aanbieders ook niet aan

beroepsregels en tuchtrecht zijn onderworpen, zodat effectieve instrumenten om de kwaliteit voor rechtzoekenden te waarborgen ontbreken.[43]

De Engelse ervaringen met uitsluiting van (delen) van rechtsterreinen zijn sterk wisselend. Er zijn terreinen uitgesloten waar voor de burger alternatieven beschikbaar zijn. Veelal betreft het gespecialiseerde tribunalen – vergelijkbaar met de geschillencommissies in Nederland – waar de burger zonder gesubsidieerde rechtsbijstand een adequate oplossing voor het geschil kan realiseren.
Dat geldt echter niet voor alle rechtsterreinen. In de publicaties wordt gesteld dat als gevolg van de bezuinigingen op gefinancierde rechtsbijstand grote aantallen rechtzoekenden zich zonder adequate rechtsbijstand bij de rechter melden.[44] Als gevolg hiervan dient de rechter veel tijd aan deze zaken te besteden, waardoor de kosten en doorlooptijden sterk oplopen en de kwaliteit van de rechtspraak onder druk staat.[45] Veel rechtzoekenden zetten hun zaak niet door. Dit alles zet de toegankelijkheid van het recht onder druk. In het bijzonder kwetsbare groepen zouden geen effectieve mogelijkheid meer hebben om hun recht te halen. De algemene teneur van publicaties is dat de uitsluitingen van aanspraken op gesubsidieerde rechtsbijstand waar geen alternatieve voorzieningen beschikbaar zijn averechts uitpakken, doordat zij op andere beleidsterreinen hogere kosten generen.

Indien uitsluiting van rechtsterreinen in het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zou worden overwogen, vormen de Engelse ervaringen een belangrijk leerpunt. Voor uitsluiting zouden die rechtsterreinen moeten worden geselecteerd waarop de verwachte negatieve effecten zich het minst voordoen. Bij deze selectie kunnen de volgende criteria worden aangelegd:

- Uitsluiting mag niet zien op rechtsbijstand aan personen die van hun vrijheid zijn beroofd;
- Uitsluiting treft niet de meest kwetsbaren in de samenleving in hun bestaanszekerheid;
- Rechtzoekenden beschikken over realistische en adequate alternatieven waarmee zij ook zonder gesubsidieerde rechtsbijstand toegang behouden tot een oplossing voor hun juridische probleem.

In onderstaande tabel staan de rechtsterreinen weergegeven die in voldoende mate aan deze criteria lijken te voldoen.

Tabel 17: reductie uitgaven per rechtsterrein, rekening houdend met 10% hardheid

Rechtsterrein	**Reductie uitgaven**
Verbintenissenrecht	€ 20,6 miljoen
Arbeids- en ontslagrecht	€ 8,6 miljoen
Huur / verhuur	€ 7,6 miljoen
Totaal	€ 36,8 miljoen

Bij de kwantificering van de reductie die van uitsluiting kan worden verwacht, zijn de uitgaven uit de kolom 'totale uitgaven incl. EXU' van tabel 17 als uitgangspunt genomen. Op deze bedragen is 10% wegens voorzienbare 'hardheid' in mindering

[43] Justice Committee, Impact of changes to civil legal aid under Part 1 of the Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012, 126/127
[44] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 753, nr. 91.
[45] Hiil, Legal aid in Europe – Nine different ways to guarantee access to justice? (2014), p. 86.

gebracht, omdat in voorkomende gevallen toch gesubsidieerde rechtsbijstand zal moeten worden geboden om aan het (verdragsrechtelijk) minimum te voldoen.

Uitsluiting van de bovenstaande 3 rechtsterreinen zou leiden tot een besparing van circa € 37 miljoen. Een budgetreductie van 20% door enkel uitsluiting van rechtsterreinen is, gelet op de doelstelling van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, niet realistisch. Om tot de gewenste besparing van € 67 miljoen te komen, moet nog een bedrag van € 30 miljoen extra bespaard worden; om dit te bereiken zou het puntentarief kunnen worden verlaagd. In de vorige paragraaf is aangegeven dat jaarlijks circa 3 miljoen aan punten wordt vergoed. Na uitsluiting van de in deze paragraaf genoemde rechtsgebieden, zouden dit nog circa 2,6 miljoen punten zijn. Om een besparing van € 30 miljoen te realiseren, zou het puntentarief met € 11,54 moeten worden verlaagd. Het tarief zou dan uitkomen op € 94,07 per punt.
De verwachte maatschappelijke gevolgen van uitsluiting van deze rechtsterreinen kunnen als volgt worden beschreven. De beperking van de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand ziet op toevoegingen voor advocaten en/of mediators. Rechtzoekenden behouden daarom de mogelijkheid zich door de juridische eerste lijn te laten adviseren over hun rechtspositie en de mogelijkheden om hun probleem op te lossen. In algemene zin zijn alternatieven voor gesubsidieerde rechtsbijstand op de genoemde rechtsterreinen beschikbaar. Daarbij kan in algemene zin worden gedacht aan de rechtsbijstandsverzekering. Specifiek op het terrein van het verbintenissenrecht bestaan veel geschillencommissies waar consumenten hun geschil kunnen voorleggen zonder dat zij daarbij van rechtsbijstand gebruik hoeven maken.[46] Op het terrein van arbeidsrecht wordt rechtsbijstand ook geboden door vakbonden. Huurrechtelijke geschillen kunnen worden voorgelegd aan de Huurcommissie.[47] Deze alternatieve voorzieningen bieden echter niet een volledig sluitend 'vangnet'. Zo ligt het initiatief voor het starten van een procedure vaak bij een andere partij dan een rechtzoekende. Wie wordt gedaagd en niet over een rechtsbijstandsverzekering beschikt, heeft doorgaans weinig andere keuze dan zelf een rechtsbijstandsverlener in de arm te nemen. De kosten daarvan komen dan – behoudens in het geval de wederpartij in de proceskosten wordt veroordeeld – in beginsel volledig voor eigen rekening. Ook is de Huurcommissie geen sluitende voorziening, omdat deze bijvoorbeeld geen vorderingen tot ontruiming van de woning in behandeling neemt.

Doordat in veel gevallen alternatieven voor handen zijn, mag worden aangenomen dat de negatieve effecten van uitsluiting die in Engeland zijn ervaren (in het bijzonder de druk op de rechtspraak) zich met uitsluiting van de genoemde rechtsterreinen het minst sterk zullen voordoen. Een risico is wel dat de doelstelling 'Rechtzoekenden blijven niet verstoken van adequate rechtsbijstand voor een serieus juridisch probleem omdat zij de kosten daarvan niet kunnen betalen' met uitsluitingen onder druk komt te staan. Niet alleen is het vangnet niet sluitend, ook zijn aan het gebruik van sommige alternatieven kosten verbonden die hoger zijn dan de kosten van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zo zijn de structurele kosten van een rechtsbijstandsverzekering (jaarpremie) hoger dan de eigen bijdrage die moet worden betaald voor eenmalig gebruik van rechtsbijstand.[48]

---

[46] Een overzicht van de verschillende commissies is te vinden op https://www.degeschillencommissie.nl/consumenten

[47] https://www.huurcommissie.nl/

[48] De gemiddelde jaarpremie voor een gezinspolis bedroeg in 2014 € 211. Zie Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 236.

Voor het rechtsbestel als geheel kan worden gewezen op de verminderde 'schaduwwerking van het recht' die door uitsluiting kan optreden. Het gaat hier om de rechter als 'stok achter de deur': het gedragseffect dat burgers zich conform de juridische normen gedragen in de verwachting dat zij anders door de rechter zullen worden gecorrigeerd. Dit zou zich kunnen vertalen in een verminderd vertrouwen van burgers in het economisch verkeer.

Uitsluiting van de rechtsgebieden verbintenissenrecht en huurrecht is eerder overwogen in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand.[49] Van dit voornemen was reeds vóór aanvaarding van de moties Franken en Scholten (zie paragraaf 1.4) afgezien wegens het ontbreken van politiek draagvlak.

---

[49] Kamerstukken 2013-2014, 31 753, nr. 64, p. 9.

Bijlage 1: Literatuurlijst

J.M. Barendrecht e.a., Kitty's ketens: meer voor minder rond rechtsbijstand, Den Haag, 2009.

Bickel, Van Dijk en Giebels, Universiteit Twente, Online legal advice and conflict support: a Dutch experience, 2015. Te raadplegen op https://www.utwente.nl/igs/icrisp/news/content/online-legal-advice-and-conflict-support-utwente.pdf

Nederlandse Orde van Advocaten, Eindrapport van de commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand' onder voorzitterschap van de prof. mr. T. Barkhuysen, 2015. Te raadplegen op: http://rechtsbijstandjuistnu.nl/advocatuur-doet-voorzet-duurzaam-stelsel-gefinancierde-rechtsbijstand/

Raad van Europa, Commission on the Efficiency of Justice, European Judicial Systems, 2012.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, advies nr. 32, 'Toegang tot recht', december 2004.

Raad voor Rechtsbijstand, Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand, diverse jaargangen.

Raad voor Rechtsbijstand, Evaluatie maatregel "Diagnose en Triage", 2012, http://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/onderzoeken-en-rapportages/toegang-tot-het-recht/rapportage-diagnose-en-triage-v1-2.pdf

Sociaal en Cultureel Planbureau, Advocaat met korting, 2005.
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Justitiële Verkenningen, mei 1996.

Stichting het Juridisch Loket, Jaarverslag 2014.

R. Susskind, The End of Lawyers? Rethinking the Nature of Legal Services, New York, 2008.

The Hague Institute for the Internationalisation of Law, Legal aid in Europe – Nine different ways to guarantee access to justice?, 2014.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Geschilbeslechtingsdelta, diverse edities.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en Raad voor de rechtspraak, Rechtspleging civiel en bestuur, diverse jaargangen.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Hulp bij juridische problemen, een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars, 2012.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Rechtshulp gemist?, 2015.

Parlementaire stukken zijn in deze literatuurlijst niet opgenomen. Deze zijn te vinden met de aangegeven nummers op de website www.officielebekendmakingen.nl

Bijlage 2: Oordeel van onafhankelijk deskundige WODC

Proces
Deze beleidsdoorlichting (verder: BD) is onder zeer hoge tijdsdruk (tussen 21-4 en 12-5) tot stand gekomen. Deze tijdsdruk ontstond als gevolg van de verwachting van de verantwoordelijke beleidsdirectie dat met een beperkte beleidsdoorlichting kon worden volstaan, omdat met de eindrapportage van de commissie-Wolfsen reeds in een adequate en nagenoeg volledige beleidsdoorlichting zou zijn voorzien. Binnen drie weken na ontvangst van een eerste concept hebben vier commentaarrondes – 3 informele terugkoppelmomenten en 1 klankbordgroep met IRF – plaatsgevonden. Dit heeft zowel de kwaliteit van het eindproduct als die van het te leveren commentaar stevig onder druk gezet. Toch heeft de BD nog een aanzienlijke inhoudelijke ontwikkeling doorgemaakt. Hiervan doe ik verslag in onderstaande.

Inhoudelijke beoordeling in fasen
Fase 1. Op 21 april 2016 bereikte een eerste versie het WODC, met een inleiding en overzicht – inclusief samenvattingen van afgeronde studies, evaluaties en monitors. In de loop van mei zou de BD al helemaal afgerond moeten zijn. Het oordeel van het WODC is in de allereerste fase in afstemming met Dfez aan de beleidsdirectie gecommuniceerd. In die eerste versie ontbrak een door de beleidsmedewerkers zelf ontwikkeld analysekader. Mijn feedback luidde dat vooral de onderbouwing van doeltreffendheid – t.w. de plausibiliteit van de relatie tussen instrumentarium en doelbereiking – meer aandacht verdient. In de kern is daarvoor nodig: (a) het expliciet reconstrueren van de 'beleidstheorie' achter het huidige rechtsbestel – ofwel, de samenhang tussen doelen en instrumenten/het bestel en de aannames daarbij en (b) het beschrijven, hoe de bevindingen over de empirie uit de bijeengebrachte studies zich verhouden tot die beleidstheorie. (In hoeverre worden de gestelde doelen / subdoelen behaald, in hoeverre hebben de ingezette instrumenten hieraan bijgedragen?).
De regie over hoe de hoofdstukken van de BD in te delen, om beleidsaspiraties adequaat langs de empirische meetlat te kunnen leggen, ligt dus bij de beleidsmaker. In de eerste versie was van die regie nog geen sprake. Van de bevindingen uit de studies werd nog niet systematisch in een zelf vooraf opgebouwde structuur van uitgewerkte beleidsdoelen, -aannames en –instrumenten verslag gedaan. Het was nog een verzameling samenvattingen. De BD miste hierdoor een kritische bespreking op het niveau van de aspiraties en kernbegrippen van de beleidsmaker zelf. Wat wilde men zelf bereiken, in hoeverre is dat gerealiseerd? Hoe kwalificeert men dit? Welke lacunes zijn er nog? Lacunes ten aanzien van zowel (1) de evaluatieve empirische kennis (en de toekomstige onderzoeksprogrammering om deze op te vangen) als (2) de instrumenten van het bestel als zodanig (en voorgenomen verstevigings- of verbeterpunten voortvloeiend uit de BD).
De beleidsmaker stuurt dus het beschikbare materiaal, niet omgekeerd.
Daarbij is ook steeds van belang: expliciteren en onderbouwen van stappen en keuzes in de BD, om de lezer mee te nemen. Als daarbij niet letterlijk kan worden beantwoord aan bepaalde vragen dan zou uitgelegd moeten worden waarom niet, en wat eventueel is of wordt gedaan om dit te ondervangen.

De 4- tot 7-jaarlijkse beleidsdoorlichting dient ertoe te komen tot een afgewogen oordeel over doeltreffendheid – en het trekken van lessen daaruit, zowel voor toekomstig beleid als voor vervolgonderzoek. Het WODC vreesde dat dit momentum vanwege het gebrek aan tijd en prioriteit zou worden gemist.
Ik heb in deze fase de opstellers gewezen op de Handreiking Beleidsdoorlichtingen, die sinds enkele maanden voor eenieder toegankelijk is.
(Nb. Als onafhankelijke heb ik mij minder intensief gericht op, hoofdstuk 7, de onderbouwing van de 20% besparingsvariant. Wel heb ik globaal gekeken naar de consistentie hiervan in het licht van de bevindingen van hoofdstuk 5 en 6).

Fase 2. Vroeg in mei is een eerste verdere slag met bovenstaand (toen in alle haast geformuleerde) commentaar gemaakt, door de bestaande studies in de lijn van de hoofddoelen te presenteren.

Fase 3. In een overleg met WODC en IRF is op dinsdag 10 mei een flink aantal fundamentele punten aan de orde gesteld. Dit heeft in de 27 uur daarna tot een flinke (eerste) verbetering van de tekst van m.n. hoofdstukken 5 en 6 geleid, waarbij de BD substantieel aan regie, inhoud, leesbaarheid en ook analytisch gehalte heeft gewonnen. Dit met name ook ten aanzien van de kernvragen van doeltreffendheid en doelmatigheid.
Wel miste op 12 mei nog een vooruitblik naar wat de bevindingen impliceren voor de toekomstige onderzoeksprogrammering. Een tweede punt betreft nog het explicieter leggen van verbanden tussen hoofdstuk 7 (besparingsvarianten) en de nieuwe analyses van doeltreffendheid en doelmatigheid in hoofdstukken 5 en 6. Volgen de 'knoppen' waar in hoofdstuk 7 aan wordt gedraaid uit de analyses en bevindingen van hoofdstuk 5 en 6?
Kleinere opmerkingen zijn op 12 mei nog aan de beleidsdirectie doorgegeven. Daaronder het gemis van wat meer reflectie op ontwikkelingen in en om het rechtsbestel (bijv. digitalisering) die mogelijk van binnen- en buitenaf invloed uitoefenen op doeltreffendheid/doelmatigheid.

In de versie van 18 mei is aan (onder meer) deze opmerkingen alsnog in aanzienlijke mate gehoor gegeven, waardoor de tekst opnieuw aan inhoud heeft gewonnen. Ook zijn een literatuurlijst en samenvatting aan de beleidsdoorlichting toegevoegd.

Voor een volgende keer is het absoluut noodzakelijk om veel tijdiger met de BD en de feedbackrondes te beginnen en er ook prioriteit aan te geven.
Positief is uiteindelijk dat er in de allerlaatste conceptfase van de BD door de opstellers alsnog zeer hard is gewerkt om tot een beter gestructureerde en gebalanceerde versie te komen.

Carolien Klein Haarhuis WODC